

**Departamento de Economía Aplicada III (Política Económica)
de la Universidad Complutense de Madrid**

T936 (I)

POLITICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA: UN ANALISIS GLOBAL

**Director: D. José Alberto Parejo Gámir
Catedrático de Economía Aplicada
(Política Económica) de la U.C.M.**

**Begoña Blasco Torrejón
Madrid, Diciembre de 1993**

*A mis padres, por su ejemplo.
A mi marido y a mi hijo, por
su ánimo y paciencia.*

INDICE GENERAL

CAPITULO 0

0. INTRODUCCION	13
----------------------------------	-----------

CAPITULO 1

1. EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION EN ESPAÑA	27
1.1. Introducción: factores determinantes, subsectores y características	29
1.2. La especial problemática del Sector de la Construcción (1964-1985)	35
1.2.1. Introducción	35
1.2.2. Participación del Sector de la Construcción en el PIB	36
1.2.3. El Sector de la Construcción y el empleo	44
1.2.3.1. La evolución del empleo en la economía española	44
1.2.3.2. La incidencia del paro en el Sector de la Construcción	48
1.2.4. El Sector de la Construcción y la evolución de los precios y salarios	51
1.3. La recuperación del sector a partir de 1985 y su situación actual .	58

CAPITULO 2

2. EVOLUCION DEL MERCADO INMOBILIARIO EN ESPAÑA . . .	68
2.1. Introducción	72
2.2. El Mercado de alquiler	88
2.2.1. Introducción	88
2.2.2. Evolución Legislativa	101
2.2.3. El Intervencionismo en los arrendamientos urbanos de viviendas libres	102
2.2.4. El Intervencionismo en los arrendamientos urbanos de viviendas protegidas	110
2.2.4.1. Introducción	110
2.2.4.2. Determinación de la Renta	114
2.2.4.3. Revisión y Modificación de la Renta	116
2.2.4.4. Incrementos de la Renta	118
2.2.4.5. Resolución del Contrato	123

	<i>Pág.</i>
2.2.5. Aspectos Fundamentales de Regulación en materia de arrendamientos	124
2.2.6. Impactos y consecuencias de Regulación en materia de alquileres	130
2.2.6.1. Introducción	130
2.2.6.2. Consecuencias fundamentales	134
2.2.6.2.1 Estado de conservación del Parque de Viviendas en alquiler	134
2.2.6.2.2 Movilidad de la Población	139
2.2.6.2.3 Relación con los ingresos del cabeza de familia y situación socioeconómica	141
2.2.6.2.4 Efectos sobre el propio Mercado de Viviendas de alquiler	142
2.2.6.2.5 Efectos de la utilización del espacio	143
2.2.6.3. Reflexiones en torno a una reforma de la política de alquileres: el Anteproyecto de la Nueva Ley de Arrendamientos Urbanos	144
2.3. El Mercado de la Vivienda usada	151
2.3.1. Introducción	151
2.3.2. Características de la Vivienda usada	152
2.3.2.1. Antigüedad de las viviendas transmitidas	156
2.3.2.2. Superficie de las viviendas transmitidas	159
2.3.2.3. Número de habitaciones y dormitorios	160
2.3.2.4. Obras previstas	162
2.3.2.5. Ingresos familiares	164
2.3.2.6. Actividad del cabeza de familia	167
2.3.2.7. Forma de pago	169
2.3.2.8. Financiación en la adquisición de Viviendas usadas	171
2.4. El Problema del Suelo	173
2.4.1. Introducción	173
2.4.2. Aspectos fundamentales de la Reforma de la Ley del Suelo	180
2.4.3. Principales críticas a la nueva Ley del Suelo	185
2.5. La Rehabilitación de Viviendas	187
2.5.1. Introducción	187
2.5.2. El interés económico de la conservación de los centros históricos	197
2.5.3. El apoyo a la rehabilitación	203
2.5.3.1. Introducción	203
2.5.3.2. Ayudas ofrecidas según el tipo de actuaciones de rehabilitación	205
2.5.3.2.1. Actuaciones de Rehabilitación Pública	212
2.5.3.2.2. Actuaciones de Rehabilitación Privada	218
2.5.4. Perspectivas de la rehabilitación de viviendas en España	222

CAPITULO 3

3. LA POLITICA DE VIVIENDAS EN ESPAÑA	229
3.1. Introducción	234
3.2. Etapas de la política de viviendas en España	246
3.2.1. Período anterior a 1939	246
3.2.1.1. Proyecto de Ley 1878 sobre construcción de barriadas de obreros	248
3.2.1.2. Ley de 12 de Junio de 1911 de habitaciones higiénicas y baratas	250
3.2.1.3. Ley de 19 de Diciembre de 1921 de casas baratas	253
3.2.1.4. Decreto Ley de 10 de Octubre de 1924 sobre casas baratas	259
3.2.1.5. Decreto Ley de 29 de Julio de 1925 sobre casas económicas	259
3.2.1.6. Ley "Salmón" de 1935	261
3.2.2. La política de viviendas en el período 1939 a 1954	262
3.2.2.1. El plan nacional 1939 a 1943	262
3.2.2.2. El plan nacional 1944 a 1954	268
3.2.3. La política de viviendas en el período 1954 a 1976	270
3.2.3.1. El plan nacional 1955 a 1960 y los planes de urgencia social	270
3.2.3.1.1. Régimen de viviendas de tipo social	270
3.2.3.1.2. Régimen de viviendas de renta limitada	271
3.2.3.1.3. Régimen de viviendas subvencionadas	272
3.2.3.2. El plan nacional de la vivienda 1961 a 1976	275
3.2.3.2.1. El programa de V.P.O.	277
3.2.3.2.2. El programa especial de viviendas	282
3.2.4. La política de vivienda posterior a 1976	284
3.2.4.1. La política de "vivienda social" de 1976 a 1978	284
3.2.4.2. La política de viviendas de protección oficial de 1978 a 1980	292
3.2.4.3. El Plan Trienal 1981 a 1983	295
3.2.4.3.1. Contenido	295
3.2.4.3.2. El grado de cumplimiento del Plan Trienal	306
3.2.4.3.3. Análisis crítico del Plan Trienal	311
3.2.4.4. El Plan Cuatrienal de la vivienda 1984 a 1987	313
3.2.4.4.1. Contenido	313
3.2.4.4.2. Grado de cumplimiento de los objetivos cuantitativos y cualitativos del Plan Cuatrienal	317
a) Rehabilitación	318
b) V.P.O.	320
c) Vivienda libre	326
3.2.4.4.3. Instrumentos financieros del Plan Cuatrienal	328
a) Convenios con entidades financieras	332

	<i>Pág.</i>
b) Subsidios de préstamos cualificados	334
c) Financiación directa	337
d) Subvenciones personales	338
e) Instrumentos fiscales	341
3.2.4.4.4. Distribución de la financiación al Plan Cuatrienal 1984-1987 por entidades	344
a) Comparación con el Plan Trienal	344
b) Cajas de ahorros	347
c) Banca privada	348
d) Crédito oficial	348
e) Los costes del Plan Cuatrienal	356
3.2.4.4.5. Consideraciones críticas del Plan Cuatrienal	358
3.2.4.5. La nueva política de viviendas a partir de 1988	362
3.2.4.5.1. Introducción	362
3.2.4.5.2. El marco de la nueva política de viviendas	363
a) El marco institucional	363
b) El marco económico	371
c) La situación del mercado de la vivienda: estimación de las necesidades de vivienda a partir de 1988	375
3.2.4.5.3. Objetivos cuantitativos y cualitativos	380
3.2.4.5.4. Demanda de viviendas con derecho a protección	383
a) Delimitación del segmento protegible	383
b) Requisitos para obtención de ayudas económicas directas	387
3.2.4.5.5. Instrumentos financieros	389
a) Convenios con entidades financieras	391
b) Convenios con comunidades autónomas	393
c) Subsidiación de intereses	396
d) Subvenciones personales	398
3.2.4.5.6. Análisis de las actuaciones y regímenes de protección	398
A) Régimen general	400
a) V.P.O. de nueva construcción	401
b) Rehabilitación	403
B) Régimen especial	407
a) V.P.O. de nueva construcción	410
b) Rehabilitación	412
c) Urbanización del suelo	413
3.2.4.6. Modificaciones en la política de viviendas de 1989 a 1991	414
3.2.4.6.1. Introducción	414
3.2.4.6.2. El Real Decreto 224/1989	420
3.2.4.6.3. La Ley de Tasas	427
3.2.4.6.4. La reforma del tratamiento fiscal a la vivienda	433

	Pág.
3.2.4.6.5. Resultados obtenidos	437
3.2.4.7. El plan de viviendas 1992-1995	453
3.2.4.7.1. Principales innovaciones	453
3.2.4.7.1. Objetivos del plan de viviendas 1992-1995	456
3.3. Análisis específico de la política social de viviendas: V.P.O. de promoción pública	459
3.3.1. Introducción	459
3.3.2. La construcción de V.P.O. de promoción pública tras el R. Decreto 31/1978	463
3.3.3. La promoción pública de viviendas en la actualidad	472
 CAPITULO 4	
4. LA FINANCIACION DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA	477
4.1. Introducción	479
4.2. La influencia de la financiación sobre la inversión en vivienda	490
4.3. Los canales de la financiación a la vivienda en España	498
4.3.1. Introducción	498
4.3.2. Las Cajas de Ahorros	507
4.3.2.1. Introducción	507
4.3.2.2. Etapas en la actividad financiera de las Cajas	512
1) La etapa de la financiación privilegiada. El papel de los Coeficientes de Inversión Obligatoria y el Coeficiente de Préstamos y Créditos de Regulación Especial	512
2) La etapa de liberalización de la actividad crediticia	515
3) La etapa de Convenios con la Administración	521
4.3.3. La Banca Privada	528
4.3.3.1. La Banca Privada española y la financiación a la vivienda	528
4.3.4. El Crédito Oficial	538
4.3.4.1. Introducción	538
4.3.4.2. El Crédito Oficial a la Vivienda: etapas de su evolución	544
1) De 1962 a 1965	548
2) De 1966 a 1975	548
3) Programa especial de Financiación a la Vivienda 1976-1978	550
4) La Política de Viviendas 1979-1980	554
5) El Plan Trienal 1981-1983	557
6) El Plan Cuatrienal 1984-1987	562

	<i>Pág.</i>
7) La actuación a partir de 1988	565
4.3.5. Los Fondos de Inversión Inmobiliaria	566

CAPITULO 5

5. EL MERCADO HIPOTECARIO ESPAÑOL	571
5.1. Introducción	576
5.2. Precedentes y características fundamentales del Mercado Hipotecario Español	579
5.3. Entidades participantes	598
5.3.1. Introducción	598
5.3.2. B.H.E. y otras E.O.C.	599
5.3.3. Bancos privados y B.E.E.	604
5.3.4. CC.AA. y Caja Postal de Ahorros	605
5.3.5. Entidades de financiación de venta a plazos	606
5.3.6. Entidades cooperativas de crédito	607
5.3.7. Sociedades de crédito hipotecario	608
5.3.7.1. Introducción	608
5.3.7.2. Forma y objeto	619
5.3.7.3. Capital Social y Reservas	621
5.3.7.4. Autorización, constitución y control	624
5.3.7.5. Domicilio y expansión	630
5.3.7.6. Coeficientes obligatorios	634
5.3.7.7. Riesgos	639
5.3.7.8. Tipos de interés y contratos con la clientela	643
5.3.8. Promotores y constructores y sociedades de arrendamiento financiero inmobiliario	646
5.3.9. Participación conjunta de intermediarios	647
5.3.10 Sociedades de tasación	647
5.3.11 Fondos de Regulación del Mercado Hipotecario	650
5.3.11.1. Introducción	650
5.3.11.2. Fondo público de regulación del Mercado Hipotecario	654
5.3.11.3. Fondos regulación del Mercado Hipotecario de carácter privado	662
5.3.12. Asociación Hipotecaria Española	662

	Pág.
5.4. Las condiciones y requisitos de las operaciones activas y pasivas . . .	667
5.4.1. Operaciones activas o de cobertura	667
5.4.1.1. Préstamos con garantía de hipoteca	668
5.4.1.1.1. Introducción	668
5.4.1.1.2. Necesidad de tasación de los bienes hipotecados	671
5.4.1.1.3. Los seguros vinculados a la financiación de la vivienda . .	677
5.4.1.2. Avals hipotecarios	679
5.4.2. Operaciones pasivas	681
 5.5. Títulos hipotecarios	 686
5.5.1. Cédulas hipotecarias	686
5.5.1.1. Introducción: características generales	686
5.5.1.2. La emisión de cédulas hipotecarias	696
5.5.1.3. Tipos de cédulas hipotecarias	706
A) cédulas nominativas	706
B) cédulas a la orden	707
C) cédulas al portador	709
D) cédulas indiciadas	713
E) cédulas con o sin prima	715
5.5.1.4. Régimen fiscal	717
5.5.2. Bonos hipotecarios	720
5.5.2.1. Introducción: características generales	720
5.5.2.2. La emisión de bonos hipotecarios	733
5.5.2.3. Tipos de bonos hipotecarios	737
A) bonos indiciados	737
B) bonos a interés variable	738
C) bonos nominativos	739
D) bonos a la orden	740
E) bonos al portador	740
5.5.3. Participaciones hipotecarias	741
5.5.3.1. Introducción: características generales	741
5.5.3.2. La emisión de participaciones hipotecarias	749
5.5.3.3. Tipos de participaciones hipotecarias	756
A) participaciones no limitadas	756
B) participaciones limitadas	757
5.5.3.4. Régimen fiscal	759
5.5.4. Las características del funcionamiento del mercado secundario . .	760
5.5.4.1. Introducción	760
5.5.4.2. Mercado secundario individual	761
5.5.4.3. Mercado secundario no individual	762
5.5.4.3.1. Introducción	762

	<i>Pág.</i>
5.5.4.3.2. Mercado secundario en Bolsa	764
5.5.4.3.3. La intervención de los fondos de regulación en el mercado secundario	767
5.5.4.3.4. El Mercado secundario de la AIAF	774
5.5.4.4. Régimen financiero y control del mercado	776
5.5.4.4.1. Régimen financiero	776
5.5.4.4.2. Control del mercado	777
5.6. La reforma del Mercado Hipotecario Español	780
5.6.1. Introducción	780
5.6.2. Reformas dirigidas a potenciar la transmisión de los préstamos hipotecarios	790
5.6.2.1. Participaciones hipotecarias	790
5.6.2.2. Fondos de titulación hipotecaria	794
5.7. El actual proyecto de directiva comunitaria en materia de Crédito Hipotecario	797
 CAPITULO 6	
6. CONCLUSIONES	800
 CAPITULO 7	
7. BIBLIOGRAFIA	827

CAPITULO 0
INTRODUCCION

CAPITULO 0

INTRODUCCION

El primer objetivo de esta Tesis Doctoral es dar respuesta a las siguientes cuestiones fundamentales:

- 1. ¿Por qué la vivienda es un bien que ha sido tradicionalmente objeto de protección?**
- 2. ¿Qué es la Política de Viviendas?**
- 3. ¿Es necesaria la Política de Viviendas? ¿Por qué se debe favorecer la financiación de viviendas?**
- 4. ¿Cuáles son y han sido los objetivos fundamentales de esta protección?**
- 5. ¿Cuáles son y han sido los mecanismos utilizados para llevarla a cabo?**
- 6. ¿Qué medidas complementarias deben adoptarse para reforzarla?**
- 7. ¿Qué efectos tiene la Política de Viviendas?**
- 8. ¿Puede la Política de Viviendas tener efectos negativos?**
- 9. ¿Qué obstáculos se presentan actualmente para una Política de Viviendas adecuada?**

Para responder a estas cuestiones se revisará de forma exhaustiva y valorativa la abundante literatura especializada disponible, tanto la que se ocupa de los aspectos teóricos de la Política de Viviendas como la que estudia sus aspectos empíricos o históricos.

Desde este punto de vista esta Tesis Doctoral no pretende ser una aportación decisiva al análisis teórico o empírico de la Política de Viviendas, sino que trata de mostrar de la mejor forma posible cuál es el estado actual de la investigación sobre el Tema e identificar sus puntos críticos a partir de una visión global del problema.

Junto al anterior objetivo fundamental existe un segundo fin, no por eso menos importante, que es analizar en qué medida ha existido en España una Política de Viviendas adecuada, cuáles han sido sus efectos y cuáles deben ser las directrices que la guíen en un futuro próximo, en que deberá enfrentarse tanto con el control deseado del Gasto Público como con la Directiva Comunitaria en materia de Crédito Hipotecario.

En este sentido, nuestra Tesis Doctoral sí se plantea avanzar en el estudio de un tema quizá insuficientemente tratado y de vital importancia desde el punto de vista de la política económica nacional, dada entre otras cosas la creciente competencia financiera derivada de la integración con el resto de los países comunitarios.

Esta investigación pretende además alcanzar sus objetivos abordándolos desde ángulos muy diversos: estructurales, sociológicos, históricos y de política económica y financiera, ofreciendo así una visión global de la situación.

Su segundo objetivo genérico fundamental, por tanto, es obtener una visión muy completa y desde una perspectiva de Política Económica de un sector fundamental de la economía española que nos permita obtener

conclusiones fundamentadas precisamente en este estudio exhaustivo del problema.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que en el diseño de una política sectorial de este tipo destaca por su importancia sobre otras consideraciones el análisis de la financiación que esta actividad requiere, por lo que hemos otorgado especial importancia a este aspecto en nuestra Tesis.

Efectivamente, de la existencia de mecanismos financieros ágiles y flexibles, bien adaptados a las especiales circunstancias del Subsector Vivienda depende que la protección que el Estado ofrezca a éste pueda ser más selectiva y eficiente y, por tanto, menos costosa.

Las razones fundamentales, por otra parte, que me han llevado a elegir el estudio de la Política de Viviendas como tema básico de mi Tesis Doctoral son de distinta índole:

- 1º) Desde el punto de vista de la investigación económica, es un tema de gran actualidad y al mismo tiempo con una gran tradición en nuestro país.
- 2º) Es un tema que ha sido estudiado generalmente de forma parcial. Aquí pretendemos precisamente hacer un análisis global, como ya se ha dicho, analizando puntos de vista muy dispares.
- 3º) Existe una gran amplitud de enfoques posibles para abordar su estudio.
- 4º) Es un tema abierto, en el sentido de que no existe hasta ahora una respuesta única respecto a la bondad o perjuicio que la Política de

Viviendas puede aportar, dado que los resultados alcanzados en la práctica por ésta no han sido siempre positivos, como tendremos ocasión de poner de manifiesto.

5º) Es un tema indudablemente relevante en la actualidad, tanto desde la perspectiva teórica como empírica.

6º) Desde una perspectiva personal es un tema que me interesa especialmente por mi experiencia laboral previa como economista en el Servicio de Estudios del BHE y del ICO.

En primer lugar, en efecto, desde el punto de vista de la literatura económica es un tema que resulta muy importante, pues aunque la Política de Viviendas en España es tardía respecto al resto de los países de la CE (en los que surge con la Revolución Industrial), ha sido utilizada intensamente durante todo nuestro siglo, pues se han adoptado medidas en materia de vivienda -con la finalidad generalmente de promover el empleo- como pieza fundamental de la Política Económica.

Sin embargo, la aplicación y estudio de la Política de Viviendas como instrumento fundamentalmente social -y no simplemente como generadora de empleo- se ha producido más recientemente.

Este hecho es sin duda una tardía respuesta a la creciente preocupación por el control del Gasto Público.

Así, se ha pasado de concebir la Política de Viviendas como una política de estímulo a considerarla una política de apoyo al acceso o disfrute de un bien

básico para todos los ciudadanos, con una orientación primordialmente social. Un posible objetivo secundario de dicha política sería la estabilización del nivel de actividad del Subsector de la Vivienda, suavizando las fluctuaciones demasiado intensas.

Tradicionalmente, la Política de Viviendas en España se ha basado en la fuerte intervención pública, como consecuencia en una medida destacable de la inexistencia de canales de financiación apropiados en el sistema financiero español. Así, la vivienda ha sido un subsector favorecido con financiación privilegiada procedente de los fondos obtenidos de los coeficientes de inversión obligatoria que las entidades financieras se veían obligadas a cumplir.

Aunque es cierto que este sistema produjo efectos positivos en el sector, al permitir un fuerte auge en la construcción de viviendas en el período comprendido entre 1960 y 1974 que permitió absorber el éxodo rural, también es cierto que impidió la creación de un sistema basado en la competencia de las entidades, perdiéndose una valiosa oportunidad de configurar un mecanismo flexible y autónomo de financiación a la vivienda.

Así, puede decirse que en este período la construcción de viviendas en nuestro país era masiva y en cierto modo independiente del marco financiero existente. Además, un importante volumen de viviendas fueron construidas directamente por el Estado.

La crisis económica iniciada en los años 70 provoca a su vez la crisis de este sistema. El número de actividades económicas necesitadas de financiación privilegiada crece sin cesar y la actividad constructora de viviendas compite con

éstas sin lograr alcanzar los fondos necesarios para mantener su ritmo de actividad.

Al mismo tiempo, las pesimistas perspectivas de las economías domésticas hacen cada vez más difícil la venta del producto final y la situación empeora con la liberalización del sistema financiero iniciada en 1.977.

Para reactivar al subsector, en 1.981 se reforma la legislación del Mercado Hipotecario y se inicia la etapa de los Convenios de la Administración con las entidades financieras, a través de los cuáles éstas ofrecen financiación para la construcción de V.P.O. de promoción privada.

Este mecanismo, todavía vigente, supone en la práctica perpetuar el intervencionismo que venía caracterizando la actuación del Estado dado que el sistema de Convenios exige una fuerte subsidiación de intereses con cargo a los Presupuestos Generales.

Sin embargo, al ser consciente la Administración de la necesidad de una actuación más acorde con las directrices del mercado, se van arbitrando medidas para el desarrollo del crédito libre a la vivienda a largo plazo, estimulado en gran medida por el reencontrado atractivo que suponía para las entidades financieras la garantía inmobiliaria y alentado por la desgravación fiscal y la especulación que vive el sector a partir de 1.985.

En ese mismo año se promulga el *Decreto Boyer* con la intención de reactivar al mercado de alquileres, colapsado por la LAU de 1.964, con el fin de sacar al mercado una importante porción del stock inmobiliario que se

encuentra desocupado.

Sin embargo, pasada ya la etapa de boom inmobiliario y agotadas en cierto modo las ventajas iniciales que supone la reforma del Mercado Hipotecario abordada en 1.981, sigue vigente la necesidad de una Política de Vivienda dirigida selectivamente a aquellos estratos económicamente más débiles, aún cuando la elevación en el precio del producto ha hecho que sólo las clases medias-altas sean autosuficientes en cuanto a la compra de una vivienda se refiere.

Se produce así un exceso de oferta de viviendas de precios altos y un exceso de demanda de viviendas a precios modestos.

Por último hay que señalar que la Política de Viviendas actual se apoya por una parte en la rehabilitación del parque inmobiliario ya existente y en las reformas acometidas en el Mercado Hipotecario, tratando de desarrollar por fin en España un crédito inmobiliario a largo plazo no intervenido.

Sigue pendiente, sin embargo, la reforma del Mercado de alquileres, responsable de la perpetuación de situaciones socialmente injustas y económicamente ineficaces, al infradimensionarse una pieza fundamental de la Política de Viviendas del resto de la Europa desarrollada.

Actualmente se vive en cierto modo una crisis de la Política de Viviendas pues al pretender hacer ésta lo más selectiva posible, con el fin de abaratar sus costes, se deja a buena parte de la demanda sin protección, con el argumento de que el excesivo intervencionismo en el pasado ha llevado a reducir la eficacia de

este tipo de medidas.

Desde este punto de vista, y como anteriormente señalamos, no existe una verdad absoluta y comúnmente aceptada respecto a la bondad o perjuicio que suponen a la larga este tipo de intervenciones y, sobre todo, sigue siendo un tema abierto el grado de intensidad deseable de la mismas. Mientras para algunos autores la aplicación de intervenciones proteccionistas en materia de financiación de viviendas debe ser enérgica y abundante, pues es la única salida ante la crisis social y económica planteada en este subsector, para otros esta estrategia puede presentar riesgos que aconsejan sopesar mucho el alcance y naturaleza de las medidas adoptadas, con el fin de no trasladar a generaciones futuras unos costes exagerados.

Por otra parte, cabe la posibilidad de replantear el tipo de intervención que este subsector necesita, tratando simplemente de crear los cauces necesarios -por ejemplo, es el caso de la debatida reforma de la LAU- para que el mercado vaya ganando en autosuficiencia.

Una vez que hemos señalado los aspectos fundamentales que se analizan en esta investigación y sus objetivos, vamos a exponer resumidamente a continuación la estructura de la misma.

La presente Tesis Doctoral se encuentra dividida en seis capítulos.

En el primero de ellos nos ocupamos del papel del sector de la Construcción, y dentro de éste del Subsector Vivienda, en la economía nacional. Analizamos su papel como motor de otros sectores y su vulnerabilidad ante la

crisis económica iniciada a principios de los años 70. En este mismo capítulo esbozamos las razones de su posterior recuperación y el estancamiento actual, pero para poder profundizar en ello elaboramos a continuación un estudio muy completo de los principales aspectos del mercado inmobiliario y las causas de su pasado boom.

Así, en el capítulo 2 nos ocupamos de la evolución que ha tenido el mercado inmobiliario en España, especialmente en el caso del mercado de alquileres, tanto en lo que se refiere a la regulación legal del mismo como en cuanto a las consecuencias económicas de ésta: elevado número de viviendas desocupadas en nuestro país, escasa movilidad de la mano de obra, acelerado deterioro de las viviendas sometidas a contratos de alquiler sin cláusula de revisión, etc.

En este mismo capítulo nos ocupamos precisamente de una actividad que está desplazando paulatinamente a la obra nueva y que es la rehabilitación de viviendas, analizando tanto las razones de su interés económico como las perspectivas futuras que se le presentan.

Asimismo, se estudian el mercado de la vivienda usada y el problema de la escasez de suelo urbanizable y las soluciones aportadas por la nueva Ley del Suelo.

En el Capítulo 3 nos ocupamos de la vivienda nueva, haciendo un análisis exhaustivo de la evolución seguida por el conjunto de medidas adoptadas por la Administración del Estado en su intervención en el sector de la

vivienda desde las primeras intervenciones en tiempos de Carlos III hasta la actualidad.

En este capítulo no sólo se aborda la simple descripción histórica de este conjunto de medidas, sino que se analizan sus posibles efectos positivos y negativos en el ámbito sociológico y económico, haciéndose un especial hincapié en la Política de Viviendas más extrema: el caso de las V.P.O., de promoción pública.

El estudio resultaría incompleto si no nos ocupamos de uno de los aspectos fundamentales como ya dijimos de la problemática de la vivienda: su financiación. Por tratarse de un bien cuyo valor representa un innegable esfuerzo financiero para la mayoría de las economías domésticas, es necesario que exista un mecanismo que permita ofrecer a éstas fondos en condiciones razonables. A este ángulo de la investigación nos referimos en los capítulos 4 y 5.

En el Capítulo 4 se analizan los canales de financiación a la vivienda en España, tanto los derivados de la simple actuación del mercado -es decir, crédito libre- como los debidos a la intervención del Estado -es decir, financiación privilegiada- reflexionando acerca de la efectividad de unos y otros, las perspectivas que se presentan y las posibles reformas que se requerirán en un futuro próximo. Asimismo, se profundiza en la necesaria coordinación de las medidas que permiten que la actuación del Estado sea complementaria al mercado y no sustitutiva y se plantean las posibles vías alternativas a las

tradicionales que se le ofrecen hoy a la Banca Pública frente al crédito vivienda.

Un mecanismo fundamental de canalización de recursos hacia la vivienda y por tanto, pieza clave del sistema de financiación a la vivienda, es el Mercado Hipotecario, que es objeto de estudio en el Capítulo 5 de esta Tesis Doctoral.

El Mercado Hipotecario es el responsable de la movilización de los créditos concedidos a la vivienda, al permitir que los largos plazos de amortización de éstos se acorten, al poder recuperarse dichos fondos a través de la emisión de títulos hipotecarios garantizados con los créditos hipotecarios concedidos.

En el capítulo 5 se hace un análisis exhaustivo de los primeros precedentes del Mercado Hipotecario en nuestro país, la reforma introducida por la Ley de 1.981, el auge vivido en las emisiones de títulos hipotecarios a expensas de ella y su paulatina depresión como consecuencia de la pérdida de ventajas, sobre todo fiscales, frente a otros activos financieros.

Se hace pues necesario acometer nuevas reformas, algunas de las cuales se encuentran ya aprobadas, como las referentes a las participaciones hipotecarias, y otras se encuentran aún en gestación.

El capítulo 6 se ocupa de resaltar las principales conclusiones de carácter general alcanzadas a lo largo de esta Tesis Doctoral.

No deseo finalizar esta introducción a la misma, sin expresar mi más profundo agradecimiento por toda la ayuda moral y profesional que he recibido de D. José Alberto Parejo Gámir, Catedrático de Economía Aplicada (Política

Económica) de la UCM, Director de esta Tesis Doctoral, maestro y amigo, sin cuya colaboración, dedicación y consejos esta investigación no hubiese alcanzado su forma definitiva.

También deseo agradecer el apoyo recibido de D. Luis Rodríguez Sáiz, Catedrático de Economía Aplicada (Política Económica) de la UCM por sus valiosos consejos profesionales y por su apoyo desde la Fundación Universitaria San Pablo (CEU), Institución a la que debo agradecer la colaboración material para la elaboración de esta Tesis.

Agradezco igualmente a los profesores D. Andrés Fernández Díaz, Catedrático de Economía Aplicada (Política Económica), D. José María Lozano Irueste, Catedrático de Economía Aplicada (Hacienda Pública) y D. José María García Alonso, Catedrático de Economía Aplicada (Estructura Económica) el apoyo que me otorgaron en los últimos años de mi licenciatura, animándome a dar una orientación docente e investigadora a mi vida profesional.

No deseo dejar de recordar también desde estas líneas la lamentable pérdida de Dña. María Josefa Molina Requena, mi profesora de Organización Económica Internacional de la Universidad Complutense de Madrid y con la que contraje una impagable deuda de gratitud por toda su ayuda moral y profesional tanto durante mi licenciatura como al finalizar ésta.

Quiero mostrar asimismo mi agradecimiento al Servicio de Estudios del Banco Hipotecario de España y en especial a D. Gonzalo Levenfeld por la ayuda prestada tanto en cuanto a los fondos bibliográficos de la entidad como en

cuanto a su propio interés personal. Igualmente, agradezco la ayuda prestada por D. Jorge Serrano, Jefe del Servicio de Estudios del Instituto de Crédito Oficial.

Por último, debo expresar mi agradecimiento por la comprensión demostrada por aquellas personas que más directamente han padecido esta Tesis Doctoral, especialmente mi marido y mi hijo.

CAPITULO 1

EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION EN ESPAÑA

- 1. Introducción: factores determinantes, subsectores y características.**
- 2. La especial problemática del Sector de la Construcción (1964-1985).**
- 3. La recuperación del sector a partir de 1985 y su situación actual.**

INDICE DEL CAPITULO 1

1. EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION EN ESPAÑA.

1.1. Introducción: factores determinantes, subsectores y características.

1.2. La especial problemática del Sector de la Construcción (1964-1985).

1.2.1. Introducción.

1.2.2. Participación del Sector de la Construcción en el PIB.

1.2.3. El Sector de la Construcción y el empleo.

1.2.3.1. La evolución del empleo en la economía española.

1.2.3.2. La incidencia del paro en el Sector de la Construcción.

1.2.4. El Sector de la Construcción y la evolución de los precios y salarios.

1.3. La recuperación del sector a partir de 1985 y su situación actual.

1. EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION EN ESPAÑA

1.1. Introducción: factores determinantes, subsectores y características.

En este Capítulo pretendemos demostrar la relevancia que ha tenido en el pasado y tiene en la actualidad el Sector de la Construcción - y dentro de éste el Subsector Vivienda - desde el punto de vista económico y laboral, así como desde el punto de vista social.

Esta importancia, puesta de manifiesto exhaustivamente a lo largo de esta Tesis Doctoral, justifica el interés del tema que vamos a analizar en esta investigación desde diferentes ángulos.

El volumen de construcción residencial se encuentra influido por una gran diversidad de factores¹:

1. *Cambios en la población*

- a) Cambios en el número de personas.
- b) Cambios en la composición de edades y sexos.
- c) Cambios en el número, tipo y tamaño de las familias.
- d) Inmigración y migración interna.

2. *Cambios en la renta y el empleo*

- a) Renta total (pasada, actual y esperada).
- b) Distribución de la renta.
- c) Empleo y desempleo.

¹ Tal como señalan ALCAIDE, A., FERNANDEZ DIAZ, A. y RODRIGUEZ SAIZ, L: "Análisis económico del sector de la construcción" CUNEF, Madrid, 1982, pág. 13.

3. *Actuaciones del comprador*

a) Gustos y preferencias de los consumidores.

b) Tenencias de activos del consumidor, especialmente activos líquidos y patrimonio en viviendas.

4. *Cambios en los precios, costes e impuestos de las viviendas*

a) Demanda de vivienda en relación con su propio precio y con otros precios.

b) Forma de las curvas de costes y oferta de vivienda.

c) Uso de la tierra y distribución en distritos.

d) Tratamiento en el impuesto sobre la renta de la vivienda.

5. *Disponibilidad de crédito y su coste*

6. *Relación entre costes de ocupación y precios de las casas*

a) Contribución territorial y gastos de explotación.

b) Depreciación.

c) Coste de los fondos en títulos.

7. *Condiciones en la oferta de viviendas existente*

a) Demanda neta de sustituciones:

- demoliciones
- conversiones
- eliminaciones

b) Utilización del stock de viviendas:

- vacantes
- intensidad de la ocupación



c) Precios y alquileres de las unidades existentes.

d) Calidad y situación.

8. *Precios regionales o locales especiales*

a) Migración.

b) Empleos y renta.

c) Huracanes, inundaciones y desastres.

9. *Reacciones a los cambios en la demanda*

a) Organizaciones y actuaciones de los inversores.

b) Organización y acciones de los constructores.

c) Estructura del mercado e información en el mismo.

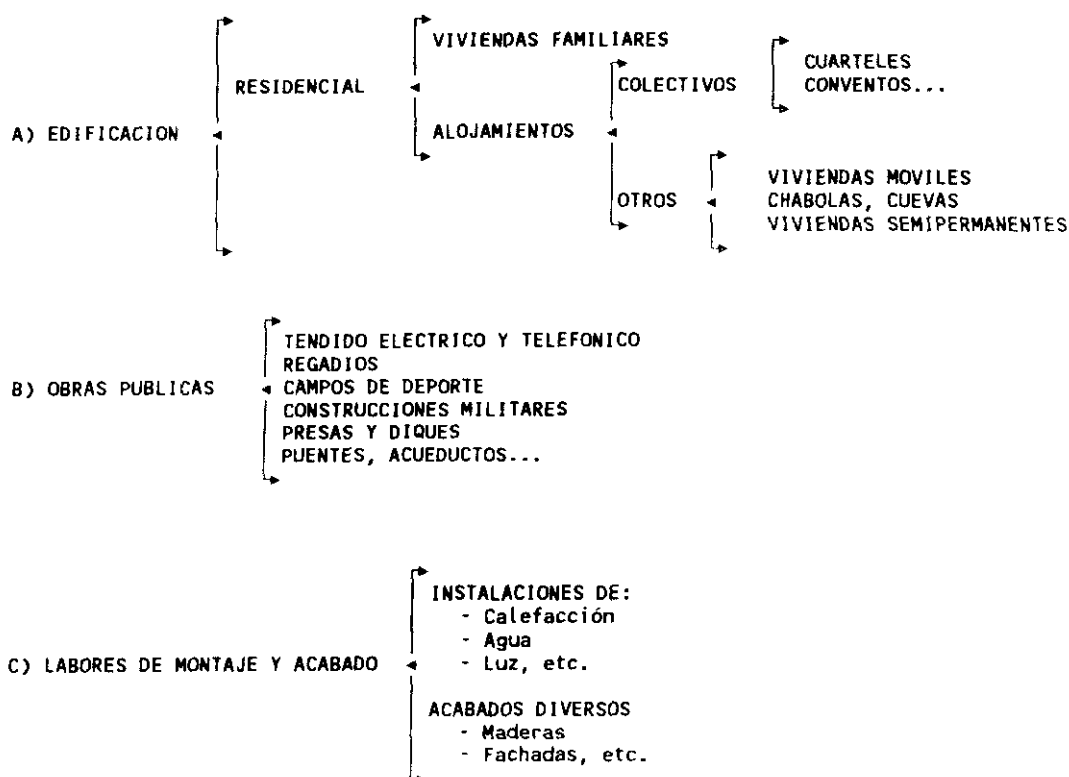
En resumen, podemos decir que el proceso de construcción residencial se encuentra influido por una gran diversidad de factores. Además de los aquí señalados habría que citar en nuestra opinión el gran número de empresas que actúan en este mercado, la importancia de la mecanización dentro de éstas, la dependencia del clima económico del país, etc.

En definitiva, el análisis de este sector es complicado: existen múltiples factores que afectan en diferente dimensión temporal - unos a corto y otros a largo plazo - además de estar más o menos interrelacionados. Por otra parte, es diferente la influencia ejercida según el país o área geográfica considerada dentro de éste, lo que aún dificulta más el estudio.

Sin embargo, no hay que olvidar que la construcción de viviendas es sólo una parte del Sector de la Construcción. Tal como señalan A. Alcaide, A. Fernández

Díaz y L. Rodríguez Saiz² "Se entiende por construcción la creación, mantenimiento y reforma de estructuras fijas en un emplazamiento concreto".

Siguiendo a estos autores pueden hacerse diferentes clasificaciones del Sector de la Construcción. Nosotros aceptaremos la siguiente:



Por otra parte, tal como señala Carreras Yáñez³ el estudio de la construcción de viviendas, como parte fundamental del Sector de la Construcción, exige tener en cuenta que la vivienda es un bien diferente de los demás:

1. La vivienda tiene la doble consideración de bien de consumo y de inversión.

Como bien de consumo duradero la vivienda es un reflejo del status social

² ALCAIDE, A. FERNANDEZ DIAZ, A. y RODRIGUEZ SAIZ, L: "Análisis..." Op. cit., pág. 182.

³ CARRERAS YAÑEZ, J.L: "La construcción de viviendas: un análisis económico" ICE n. 548, Abril de 1979.

y del nivel de vida de sus ocupantes, además de expresar una necesidad inexcusable de todos los individuos como señala el artículo 47 de nuestra Constitución.

Por otra parte, supone un activo para su propietario: *"la construcción de viviendas constituye un porcentaje importante de la formación bruta de capital fijo en todos los países, según las presentaciones estadísticas habituales. Las viviendas son, sin embargo, bienes de consumo duradero, con un largo período de vida útil, y así es lógico que la construcción de viviendas responda a factores determinantes sustancialmente distintos de los que explican el comportamiento de la inversión en capital productivo fijo"*⁴.

2. La vivienda es además un producto muy heterogéneo:

- Tiene diferentes calidades y diseños.
- Presenta grandes diferencias económicas entre las diversas zonas de una misma ciudad.

3. Su mercado es muy peculiar:

- Pueden existir excesos de demanda en unas zonas y de oferta en otras y no conseguirse el equilibrio dado que es un bien dotado de inmovilidad.
- Si existen desequilibrios, sus ajustes se logran a medio o largo plazo, dado que la vivienda necesita un cierto período de tiempo para ser construida.

⁴ ROJO DUQUE, L.A: "Renta, Precios y Balanza de Pagos" Alianza Universidad, 1979, pág. 360.

- Existen dentro de él diferentes submercados:

- * en función de la localización

- * en función de que el bien se destine a la compra o al alquiler.

4. Tiene una gran importancia el sistema crediticio existente y la evolución económica en general: expectativas de paro e inflación, tipos de interés a largo plazo... etc. influyen poderosamente en el sector.

5. El Sector Público desempeña un papel decisivo. Es un sector en el que se ha practicado el intervencionismo incluso desde las ópticas más liberales.

Por otra parte, una de las características más señaladas del Sector de la Construcción es su necesidad de financiación. Por su propia configuración, por la atomización que presentan las empresas constructoras y el creciente precio del suelo y por otras causas este tipo de empresas se han ido haciendo cada vez más vulnerables, en el sentido de que dependen fuertemente de la financiación ajena, mientras que por su escasa dimensión y solvencia raramente reúnen las condiciones necesarias para merecer tal condición.

Las características técnicas de esta actividad exigen fuertes desembolsos e inversiones iniciales, que no son recuperables sino hasta que se venden las viviendas. Esto implica que el modelo de financiación necesaria para esta actividad económica deba proporcionar grandes sumas de dinero inmovilizadas por períodos prolongados.

Los crecientes costes del suelo implican además que ha de existir una adquisición previa y necesaria antes de poder iniciar la actividad misma, y que

estos costes -que son los más importantes- han de poderse repercutir finalmente en el precio de venta.

Se calcula que el suelo viene a repercutir, en la actualidad, un 25% en el coste de la vivienda en muchas zonas, pero en los barrios céntricos llega a superar el 50%. Además, una vez que la vivienda ha sido vendida, el constructor tiene que comprar nuevo suelo para continuar con su actividad y en el precio de las que ha vendido no puede repercutir - lógicamente - el precio encarecido del nuevo suelo que ha de adquirir.

1.2. La especial problemática del Sector de la Construcción en España (1964-1985)

1.2.1. Introducción

En esta parte de la presente investigación vamos a analizar la evolución vivida por el Sector de la Construcción a partir del estudio de las principales magnitudes económicas, dividiendo este análisis en dos períodos: antes y después de 1985 que es el año clave a partir del cual cambia de signo la actividad del Sector.

Vamos a ocuparnos en primer lugar de la participación del producto obtenido por el Sector de la Construcción en el PIB, la evolución del empleo y de los costes salariales en el Sector y la influencia que tuvo la elevación de los precios de las materias primas energéticas tanto sobre su ritmo de actividad como sobre el precio de su producto final.

Por último, analizaremos la situación del Sector a partir de la recuperación

iniciada en 1985, la situación actual y las perspectivas futuras que se le presentan.

1.2.2 Participación del Sector de la Construcción en el PIB

Para analizar esta cuestión partimos de los datos recogidos en los cuadros 1.1. al 1.3.

Lo primero que se evidencia en su contenido es la existencia de 3 períodos en la evolución histórica reciente de este sector de nuestra economía:

A.- Antes de la crisis del petróleo, de 1964 a 1974, la economía nacional experimenta una progresión espectacular, debida sobre todo al empuje del sector industrial y de la construcción. La Agricultura pierde peso relativo, algo lógico en un país que iba transformando una economía agraria tradicional en una economía industrial y desarrollada.

En este período, la máxima aportación de la Construcción al PIBcf en pesetas corrientes se produce en 1974 con un 9,1% (cuadro 1.3.) como resultado de la tendencia creciente en todo él (a excepción de los años 1971 con 8,1% y 1.972 con 8,0% que constituyen dos años de estancamiento del sector).

Sin embargo, si analizamos la aportación del Sector al PIBcf en pesetas constantes (cuadro 1.3.) la realidad es diferente: la participación máxima en términos reales se alcanza en 1968 (un 9,2% del total). A partir de ese año, tras un período de estabilidad en los años 71 a 74, la importancia relativa del Sector de la Construcción empieza a descender, (lo que también puede comprobarse en el gráfico 1.1.).

Asimismo, podemos observar en el cuadro 1.2. la evolución del PIBcf en pesetas constantes y en pesetas corrientes, lo que nos da algunas ideas adicionales: el PIB fue creciendo en términos reales a lo largo de todo el período, alcanzando en 1974 un 31,4% de crecimiento (base = 1970).

CUADRO 1.1.

PRODUCCION (Datos en millones de pesetas)

AÑOS	PIB (p. mercado)		1. AGRICULTURA		2. INDUSTRIA		3. CONSTRUCCION		4. SERVICIOS		PIB c.f. (1+2+3+4)	
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
1964	1.202,2	1.791,8	194,7	258,7	354,0	435,4	76,0	131,9	498,8	829,3	1.123,5	1.655,2
1965	1.398,9	1.905,3	212,8	244,4	410,2	486,0	93,8	147,4	587,7	872,9	1.304,5	1.750,7
1966	1.618,3	2.040,0	238,8	258,3	466,7	536,0	112,7	165,0	685,2	921,8	1.503,4	1.881,1
1967	1.817,8	2.127,9	245,0	268,4	509,6	565,4	135,2	170,4	800,1	969,2	1.689,9	1.973,4
1968	2.037,4	2.272,0	262,4	268,8	569,0	610,4	165,1	193,6	906,9	1.024,6	1.903,4	2.097,3
1969	2.317,0	2.476,2	277,9	273,4	665,9	693,3	187,2	206,3	1.020,3	1.109,9	2.151,3	2.282,9
1970	2.576,2	2.576,2	271,0	271,0	749,5	749,5	206,1	206,1	1.167,9	1.167,9	2.394,5	2.394,5
1971	2.919,9	2.703,8	323,1	299,7	837,8	795,7	220,6	203,9	1.347,4	1.227,9	2.728,8	2.527,2
1972	3.432,4	2.923,9	357,3	300,3	1.014,4	912,7	257,2	222,6	1.573,9	1.308,6	3.202,8	2.744,1
1973	4.139,7	3.163,6	417,8	311,4	1.216,3	1.010,1	330,2	241,5	1.882,8	1.402,3	3.847,1	2.966,3
1974	5.102,0	3.333,9	484,3	334,0	1.521,1	1.072,7	435,1	252,4	2.355,9	1.482,0	4.796,5	3.141,1
1975	6.018,3	3.370,5	561,1	333,4	1.745,3	1.066,4	502,6	242,3	2.874,0	1.540,3	5.683,0	3.182,4
1976	7.234,2	3.472,0	639,6	348,0	2.098,2	1.103,1	569,4	232,9	3.641,3	1.602,5	6.848,5	3.286,5
1977	9.178,4	3.586,5	793,6	333,1	2.616,5	1.154,6	700,3	228,2	4.684,9	1.672,4	8.695,3	3.388,3
1978	11.230,7	3.660,9	959,9	355,2	3.148,7	1.177,6	842,0	217,5	5.800,2	1.722,6	10.750,8	3.472,9
1979	13.130,5	3.667,7	989,9	340,8	3.614,2	1.176,4	984,3	209,7	6.940,5	1.751,4	12.528,9	3.478,3
1980	15.185,1	3.714,2	1.072,1	371,1	4.154,9	1.180,9	1.117,1	206,1	8.140,0	1.771,7	14.484,1	3.529,8
1981	17.327,3	3.730,7	1.044,7	332,5	4.737,8	1.186,8	1.227,7	200,9	9.388,2	1.798,3	16.398,4	3.518,5
1982	19.870,3	3.763,5	1.230,0	339,8	5.272,3	1.180,4	1.430,3	206,0	10.943,3	1.836,0	18.875,9	3.562,2
1983	22.682,8	3.842,6	1.360,7	353,5	6.115,9	1.209,9	1.556,2	204,9	12.465,0	1.866,3	21.497,8	3.634,6
1984	25.870,4	3.921,2	1.639,6	388,8	6.978,2	1.228,4	1.658,3	196,7	14.200,1	1.909,2	24.476,2	3.723,1
1985	28.720,2	3.999,6	1.765,3	396,6	7.795,3	1.255,4	1.789,2	196,7	15.819,2	1.949,3	27.159,0	3.798,0

a: pesetas corrientes.

b: pesetas constantes (1970).

FUENTES: Boletín Estadístico B.E.

Anuario B.E. (revisión 1985)

I.N.E. Contabilidad Nacional (Base 70).

CUADRO 1.2.

PRODUCCION: TASAS DE CRECIMIENTO

AÑOS	P.I.B. (p. mercado)		1. AGRICULTURA		2. INDUSTRIA		3. CONSTRUCCION		4. SERVICIOS		P.I.B. (c.1)	
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
1965	16,36	6,33	9,30	-5,53	15,88	11,62	23,42	11,75	17,82	5,25	16,11	5,76
1966	15,68	7,07	12,22	5,69	13,77	10,29	20,15	11,94	16,59	5,60	15,24	7,45
1967	12,33	4,31	2,60	3,91	9,19	5,49	19,96	3,27	16,77	5,14	12,40	4,91
1968	12,08	6,77	7,10	0,15	11,66	7,96	22,12	13,62	13,35	5,72	12,63	6,28
1969	13,72	8,94	5,91	1,71	17,03	13,58	13,39	6,56	12,50	8,33	13,02	8,84
1970	11,19	4,08	-2,48	-0,88	12,55	8,11	10,10	-0,10	14,47	5,23	11,30	4,89
1971	13,34	4,95	19,22	10,59	11,78	6,18	7,04	-1,07	15,37	5,14	13,97	5,54
1972	17,55	8,14	10,58	0,20	21,08	14,70	16,59	9,17	18,81	6,57	17,37	8,58
1973	20,61	7,86	16,93	3,70	19,90	10,67	28,38	8,49	19,63	7,16	20,12	8,06
1974	23,25	5,72	15,92	7,28	25,06	6,20	31,77	4,51	25,13	5,68	24,68	5,93
1975	17,96	1,10	15,86	-0,18	14,74	-0,59	15,51	-4,00	21,99	3,93	18,48	1,31
1976	20,20	3,01	13,99	4,38	20,22	3,44	13,29	-3,88	23,22	4,04	20,51	3,27
1977	26,88	3,30	24,08	-4,28	24,70	4,67	22,99	-2,02	29,47	4,36	26,97	3,10
1978	22,36	1,80	20,96	6,63	20,34	1,99	20,23	-4,69	26,51	3,00	23,64	2,50
1979	16,92	0,19	3,13	-4,05	14,78	-0,10	16,90	-3,59	19,68	1,67	16,54	0,16
1980	15,65	1,54	8,30	8,89	14,96	0,38	13,49	-1,72	17,28	1,18	15,61	1,48
1981	14,11	0,44	-2,56	-10,40	14,03	0,50	9,90	-2,52	15,33	1,50	13,22	-0,32
1982	14,68	0,88	17,74	2,20	11,28	-0,54	16,50	2,54	16,56	2,10	15,11	1,24
1983	14,15	2,10	10,63	4,03	16,00	2,50	8,80	-0,53	13,91	1,65	13,89	2,03
1984	14,05	2,05	20,50	9,99	14,10	1,53	6,56	-4,00	13,92	2,30	13,85	2,43
1985	11,02	2,00	7,06	2,01	11,71	2,20	7,89	0,00	11,40	2,10	10,96	2,01

a: pesetas corrientes.

b: pesetas constantes (1970).

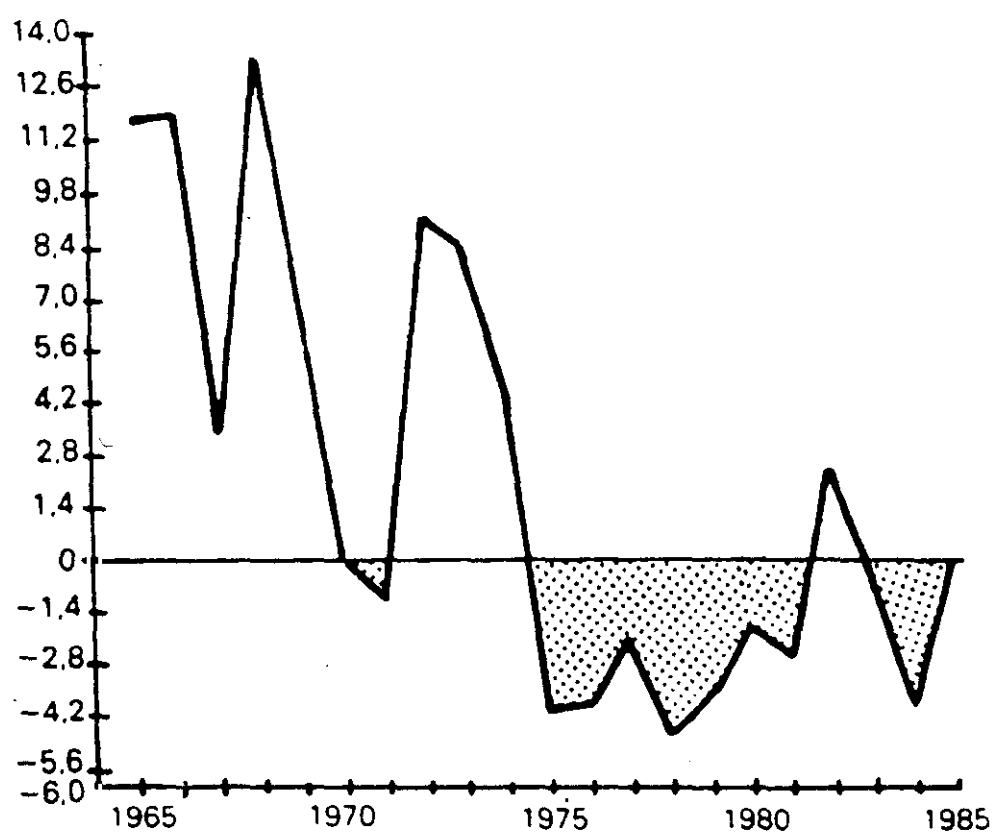
FUENTES: Boletín Estadístico B.E.

Anuario B.E. (revisión 1985)

I.N.E. Contabilidad Nacional (Base 70).

GRAFICO 1.1.

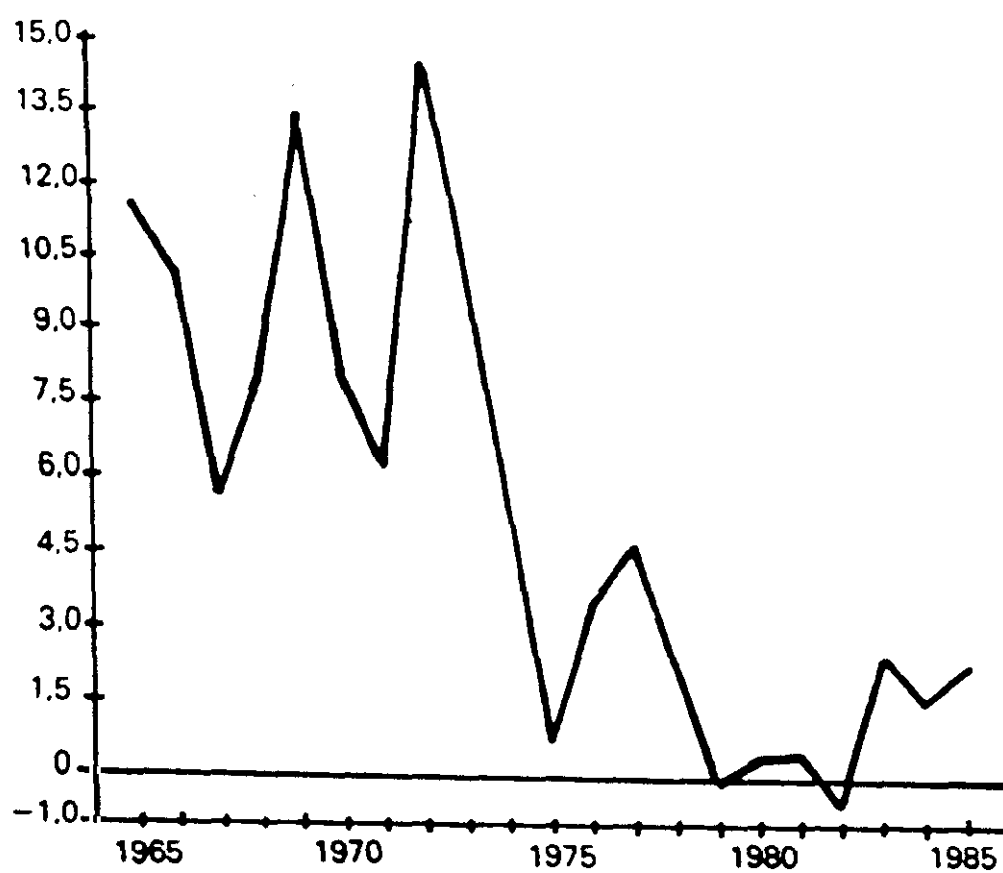
**EVOLUCION DE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL
PRODUCTO OBTENIDO EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION
(Pesetas constantes)**



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el cuadro 1.2.

GRAFICO 1.2

EVOLUCION DE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INDUSTRIAL* EN ESPAÑA (Pesetas constantes)



* Incluye Construcción

FUENTE: Elaboración a partir de los datos del cuadro 1.2.

CUADRO 1.3.

PARTICIPACION DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS EN EL VALOR DEL P.I.B. AL COSTE DE LOS FACTORES (en porcentaje)

PARTICIPACION DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS EN EL VALOR DEL P.I.B. AL COSTE DE LOS FACTORES
(en porcentaje)

AÑOS	AGRICULTURA/P.I.B. c.f.		INDUSTRIA/P.I.B. c.f.		CONSTRUCCION/P.I.B. c.f.		SERVICIOS/P.I.B. c.f.	
	a	b	a	b	a	b	a	b
1964	17,3	15,6	31,5	26,3	6,8	8,0	44,4	50,1
1965	16,3	14,0	31,4	27,8	7,2	8,4	45,0	49,9
1966	15,9	13,7	31,0	28,5	7,5	8,8	45,6	49,0
1967	14,5	13,6	30,2	28,7	8,0	8,6	47,3	49,1
1968	13,8	12,8	29,9	29,1	8,7	9,2	47,6	48,8
1969	12,9	12,0	31,0	30,4	8,7	9,0	47,4	48,6
1970	11,3	11,3	31,3	31,3	8,6	8,6	48,8	48,8
1971	11,8	11,8	30,7	31,5	8,1	8,1	49,4	48,6
1972	11,2	10,9	31,7	33,3	8,0	8,1	49,1	47,7
1973	10,9	10,5	31,6	34,0	8,6	8,1	48,9	47,3
1974	10,1	10,6	31,7	34,1	9,1	8,0	49,1	47,2
1975	9,9	10,5	30,7	33,5	8,8	7,6	50,6	48,4
1976	9,3	10,6	30,6	33,6	8,3	7,1	51,7	48,7
1977	9,1	9,8	30,1	34,1	8,1	6,7	52,7	49,3
1978	8,9	10,2	29,3	33,9	7,8	6,3	53,9	49,6
1979	7,9	9,8	28,8	33,8	7,9	6,0	55,4	50,4
1980	7,4	10,5	28,7	33,4	7,7	5,8	56,2	50,2
1981	6,4	9,4	28,9	33,7	7,5	5,7	57,3	51,1
1982	6,5	9,5	27,9	33,1	7,6	5,8	58,0	51,5
1983	6,3	9,7	28,4	33,3	7,2	5,6	58,0	51,3
1984	6,7	10,4	28,5	33,0	6,8	5,3	58,0	51,3
1985	6,5	10,4	28,7	33,0	6,6	5,2	58,3	51,3

a: pesetas corrientes

b: pesetas constantes 1970

B) Después del comienzo de la crisis del petróleo: el segundo período a señalar coincide con los años posteriores al inicio de la crisis del petróleo. En estos años, el fuerte crecimiento del PIB español se vio interrumpido por los sucesivos shocks de oferta que se fueron produciendo (Gráfico 1.2.), sobre todo la enorme elevación del precio del petróleo en los años 1974 a 1975 y 1979 a 1980.

El PIB al coste de los factores llegó incluso a decrecer en términos reales en 1981. El PIB p.m. estuvo prácticamente estancado en ese año y en 1982.

Realmente, los efectos de la "*segunda crisis energética*", de 1979 a 1980, fueron al parecer aún más negativos que los de la primera gran subida de los precios de los crudos en 1973 (sobre todo en los sectores de la Construcción e Industria). A esta situación contribuyeron además el encarecimiento de los costes laborales (salarios reales y coste de la Seguridad Social) experimentados a causa del proceso de evolución política en que se vio inmersa España a partir de 1977, así como la evolución de la inflación y del empleo que veremos posteriormente.

Tal como puede apreciarse en el Gráfico 1.1. la construcción sufrió reducciones sustanciales de su producto en términos reales. A modo de ejemplo, en 1984 el producto alcanzado era el 78% del de 1974 (252,4 en 1974 frente a 196,7 en 1984, tal como se señala en el cuadro).

Incluso, puede decirse que el Sector de la Construcción se mostró especialmente vulnerable a la crisis surgida, pues si comparamos los gráficos 1.1. y 1.2. podemos observar que la depresión sufrida a partir de 1973 es mayor para este sector que para el conjunto de la actividad económica.

Se inicia de esta forma un proceso de profunda recesión en el sector que se

manifiesta por altas tasas de desempleo, como veremos posteriormente, y un bajísimo ritmo de actividad.

El negro panorama económico dificultó la salida al mercado de las viviendas ya construidas, por lo que la oferta y demanda de las mismas fue reduciéndose paulatinamente a medida que la crisis económica se iba agudizando.

1.2.3 El Sector de la Construcción y el Empleo

1.2.3.1. La Evolución del Empleo en la Economía Española

Lo primero que tenemos que señalar en este ámbito es que existen fundamentalmente dos fuentes de datos, que además raramente coinciden por las razones que veremos, que son la Encuesta de Población Activa (EPA) que elabora el Instituto Nacional de Estadística (INE) y las relaciones estadísticas que publica el Instituto Nacional de Empleo (INEM).

Como estas últimas se elaboran a partir del número de personas que acuden a inscribirse como desempleadas, es condición fundamental para que lo hagan que tengan algún incentivo para ello.

Es decir, la fiabilidad de los datos del INEM depende de que existan incentivos a inscribir las demandas de empleo. Sin embargo, la EPA se realiza trimestralmente sobre una muestra de 60.000 hogares aproximadamente. Por estas razones en general, se han considerado más significativos económicamente los datos suministrados por la EPA que los ofrecidos por el INEM, al ser estos últimos una subestimación de los reales.

Sin embargo, se han realizado en los últimos años trabajos de reestructuración de la E.P.A., de tal forma que existe una serie con homogeneidad de criterios de 1960 a 1978, y otra del período 1979 a 1985. Por esta razón vamos a utilizar las series reelaboradas 1964-1985 en las que se ha obviado y resuelto el problema del empalme de series, si bien con la lógica consideración de posibles errores de estimación⁵.

En el período 1964 a 1985, tal como nos muestran los cuadros 1.4 y 1.5, puede observarse como hechos más significativos el crecimiento del número de parados (que llega en 1985 según la EPA a 2.971.000 personas, en un proceso de crecimiento ininterrumpido tal como se señala en el cuadro 1.4), y la paralela reducción de la población activa ocupada, que llegó en media en 1985 a 10.571.000 personas, cuando diez años antes había sido de 12.860.000 personas según la E.P.A. o de 13.000.300 según las series reconstruidas (cuadro 1.5).

Otra dramática característica del paro en este período, y sin ánimo de ser exhaustivos puesto que éste no es el tema central que nos ocupa⁶ es su profunda incidencia entre los más jóvenes. Esto se refleja estadísticamente en la amplia proporción de población activa y parada "*no clasificable*" por no haber trabajado nunca (ver cuadro 1.4 y 1.5), lo que explica también el paulatino estancamiento de la población activa no justificado por la evolución demográfica, al desalentarse los jóvenes a acudir al mercado de trabajo, prolongar sus estudios, aumentar el número de mujeres que desisten de buscar empleo, etc.

⁵ Tal serie puede encontrarse en BAIGES, J., MOLINAS, C. y SEBASTIAN, M: "*La economía española 1964-1985: datos fuentes y análisis*" IEF, Madrid, 1987, págs. 40 y siguientes, donde se explican las líneas maestras de la reconstrucción de la serie.

⁶ Sobre esta cuestión puede consultarse, entre otros estudios, el número 26 de la revista "*Papeles de Economía*", FIES, 1986, dedicado íntegramente a este tema.

CUADRO 1.4.

POBLACION ACTIVA POR SECTORES: OCUPADOS Y PARADOS (Datos en miles de personas)

AÑOS	AGRICULTURA			INDUSTRIA			CONSTRUCCION			SERVICIOS			NO CLASIFICABLE			POBLACION ACTIVA OCUPADA	POBLACION ACTIVA PARADA	POBLACION ACTIVA TOTAL
	Ocupada	Parada	Total	Ocupada	Parada	Total	Ocupada	Parada	Total	Ocupada	Parada	Total	Empleo no clasificable	Parado no clasificable	Total no clasificable			
1964	4.085.0	59.0	4.144.0	3.139.0	48.0	3.187.0	853.0	15.0	868.0	3.375.0	19.0	3.394.0	50.0	45.0	95.0	11.502.0	188.0	11.690.0
1965	4.119.0	78.0	4.197.0	3.124.0	39.0	3.163.0	934.0	23.0	957.0	3.688.0	20.0	3.688.0	34.0	24.0	58.0	11.879.0	184.0	12.063.0
1966	4.122.0	33.0	4.155.0	3.187.0	25.0	3.212.0	958.0	15.0	973.0	3.648.0	16.0	3.664.0	22.0	17.0	39.0	11.937.0	106.0	12.043.0
1967	3.966.0	42.0	4.008.0	3.296.5	31.0	3.327.5	990.5	22.0	1012.5	3.760.0	15.0	3.775.0	23.0	16.0	38.0	12.038.0	125.0	12.161.0
1968	3.918.0	35.5	3.953.5	3.307.5	34.0	3.341.5	1.019.5	20.0	1039.5	3.877.0	15.5	3.892.5	16.0	21.0	37.0	12.138.0	126.0	12.264.0
1969	3.797.0	30.0	3.827.0	3.415.0	29.5	3.444.5	1.053.0	20.0	1073.0	3.959.5	12.5	3.972.0	20.5	26.5	47.0	12.245.0	118.5	12.363.5
1970	3.631.0	26.5	3.657.5	3.438.0	28.5	3.466.5	1.078.0	22.5	1.100.5	4.155.0	21.5	4.176.5	26.5	33.5	60.0	12.328.0	132.5	12.461.0
1971	3.453.0	27.0	3.480.0	3.542.0	44.0	3.586.0	1.087.0	31.0	1.118.0	4.379.0	29.0	4.408.0	15.0	61.0	76.0	12.476.0	192.0	12.668.0
1972	3.202.0	60.0	3.262.0	3.315.0	52.0	3.367.0	1.195.0	44.0	1.239.0	4.705.0	55.0	4.760.0	341.0	67.0	408.0	12.758.0	278.0	13.036.0
1973	3.147.0	53.5	3.200.5	3.407.0	53.5	3.460.5	1.214.5	46.5	1.261.0	4.888.0	70.5	4.958.5	398.5	79.5	478.0	13.055.0	303.5	13.358.5
1974	3.021.0	55.0	3.076.0	3.493.0	55.0	3.548.0	1.248.0	57.0	1.305.0	5.004.0	83.0	5.087.0	381.5	103.0	484.5	13.127.5	353.0	13.480.5
1975	2.820.2	79.3	2.899.5	3.508.5	89.0	3.597.5	1.219.0	121.8	1.340.8	5.028.7	100.8	5.127.5	286.1	123.8	409.7	12.860.5	514.5	13.375.0
1976	2.724.3	75.0	2.799.3	3.465.5	102.5	3.568.0	1.203.2	159.3	1.362.5	5.097.8	123.5	5.221.3	144.9	190.8	335.7	12.635.7	651.1	13.286.8
1977	2.598.0	74.3	2.672.3	3.413.5	104.5	3.518.0	1.215.2	152.8	1.368.0	5.105.6	125.4	5.231.0	24.2	291.5	315.7	12.356.5	748.5	13.105.0
1978	2.494.8	90.7	2.585.5	3.359.0	153.0	3.512.0	1.175.2	195.8	1.371.0	5.152.0	173.0	5.325.0	0.0	378.5	378.5	12.181.0	991.0	13.172.0
1979	2.342.7	93.5	2.436.2	3.251.0	194.0	3.445.0	1.108.8	238.5	1.347.3	5.193.5	217.0	5.410.5	0.0	462.3	462.3	11.696.0	1.205.3	13.101.3
1980	2.143.2	107.2	2.250.4	3.098.4	252.4	3.350.8	1.023.2	308.9	1.332.1	5.111.2	295.8	5.406.8	0.0	518.0	518.0	11.378.0	1.482.1	12.860.1
1981	2.085.0	131.0	2.216.0	2.978.0	327.0	3.306.0	963.0	366.0	1.329.0	5.146.0	373.0	5.518.0	0.0	676.0	676.0	11.172.0	1.873.0	13.045.0
1982	2.041.0	118.0	2.159.0	2.816.0	397.0	3.213.0	952.0	370.0	1.322.0	5.253.0	441.0	5.694.0	0.0	818.0	818.0	11.061.0	2.145.0	13.206.0
1983	2.046.0	127.0	2.173.0	2.750.0	421.0	3.172.0	930.0	384.0	1.314.0	5.258.0	506.0	5.764.0	0.0	931.0	931.0	10.984.0	2.369.0	13.353.0
1984	1.965.0	219.0	2.184.0	2.681.0	472.0	3.153.0	809.0	453.0	1.262.0	5.213.0	570.0	5.783.0	0.0	1.055.0	1.055.0	10.668.0	2.788.0	13.457.0
1985	1.926.0	253.0	2.179.0	2.589.0	497.0	3.086.0	770.0	420.0	1.190.0	5.286.0	641.0	5.927.0	0.0	1.159.0	1.159.0	10.571.0	2.971.0	13.542.0

FUENTE: E.P.A.

CUADRO 1.5.

POBLACION ACTIVA POR SECTORES: OCUPADOS Y PARADOS
(Series reconstruidas) Datos en miles de personas

AÑOS	AGRICULTURA			INDUSTRIA			CONSTRUCCION			SERVICIOS			NO CLASIFICABLE			POBLACION ACTIVA OCUPADA	POBLACION ACTIVA PARADA	POBLACION ACTIVA TOTAL
	Ocupado	Parado	Total	Ocupado	Parado	Total	Ocupado	Parado	Total	Ocupado	Parado	Total	Empleo no clasificable	Parado no clasificable	Total no clasificable			
1964	4 363.4	59.0	4 422.4	2 914.8	48.0	2 962.8	942.0	15.0	957.0	3 479.0	19.0	3 498.0	165.6	45.0	210.6	11 884.8	188.0	12 050.8
1965	4 341.6	78.0	4 419.6	2 857.2	38.0	2 896.2	1 029.7	23.0	1 052.7	3 765.9	20.0	3 785.9	162.4	24.0	186.4	12 156.8	184.0	12 350.8
1966	4 368.6	33.0	4 401.6	2 905.5	25.0	2 930.5	1 075.9	15.0	1 090.9	3 776.0	16.0	3 792.0	165.1	17.0	182.1	12 291.1	106.0	12 397.1
1967	4 220.0	42.0	4 262.0	3 003.3	31.0	3 034.3	1 114.2	22.0	1 136.2	3 858.8	15.0	3 873.8	170.7	15.0	185.7	12 367.0	125.0	12 492.0
1968	4 148.1	35.5	4 183.6	2 999.2	34.0	3 033.2	1 141.6	20.0	1 161.6	3 966.8	15.5	3 982.3	170.4	21.0	191.4	12 426.1	126.0	12 552.1
1969	4 013.1	30.0	4 043.1	3 093.6	29.5	3 123.1	1 164.6	20.0	1 184.6	4 057.1	12.5	4 069.6	175.6	26.5	202.3	12 504.2	118.5	12 622.7
1970	3 015.0	26.5	3 041.5	3 096.0	28.5	3 124.5	1 183.4	22.5	1 205.9	4 231.0	21.5	4 252.5	175.9	33.5	209.4	12 501.3	132.5	12 633.8
1971	3 644.7	27.0	3 671.7	3 153.3	44.0	3 197.3	1 194.4	31.0	1 225.4	4 427.4	29.0	4 456.4	179.2	81.0	240.2	12 599.0	192.0	12 791.0
1972	3 520.0	60.0	3 580.0	3 250.8	52.0	3 302.8	1 218.9	44.0	1 262.9	4 650.9	55.0	4 705.9	184.7	67.0	251.7	12 825.3	278.0	13 103.3
1973	3 306.5	53.5	3 440.0	3 364.4	53.5	3 417.9	1 236.3	46.5	1 282.8	4 875.1	70.5	4 945.6	191.2	79.5	270.7	13 053.5	303.5	13 357.0
1974	3 268.0	55.0	3 323.8	3 476.2	55.0	3 531.2	1 277.7	57.0	1 334.7	5 001.9	83.0	5 084.9	197.5	103.0	300.5	13 222.1	353.0	13 575.1
1975	3 042.6	79.3	3 121.9	3 493.5	89.0	3 582.5	1 248.4	121.8	1 370.2	5 017.3	100.8	5 118.1	198.5	123.6	322.1	13 000.3	514.5	13 514.8
1976	2 011.7	75.0	2 086.7	3 516.8	102.5	3 617.3	1 231.1	159.3	1 390.4	5 004.2	123.5	5 127.7	199.7	190.8	390.5	12 781.5	651.1	13 412.6
1977	2 629.5	74.3	2 703.8	3 567.6	104.5	3 672.1	1 257.6	152.8	1 410.4	5 098.4	125.4	5 223.8	202.7	291.5	494.2	12 755.8	748.5	13 504.3
1978	2 554.7	90.7	2 645.4	3 519.5	153.0	3 672.5	1 222.8	195.8	1 418.6	5 107.6	173.0	5 280.6	200.0	378.5	578.5	12 604.6	991.0	13 545.6
1979	2 342.7	93.5	2 436.2	3 251.0	194.0	3 445.0	1 108.8	238.5	1 347.3	5 193.5	217.0	5 410.5	0.0	482.3	482.3	11 896.0	1 205.3	13 101.3
1980	2 143.2	107.2	2 250.4	3 098.4	252.4	3 350.8	1 023.2	308.9	1 332.1	5 111.2	295.8	5 406.8	0.0	518.0	518.0	11 376.0	1 482.1	12 858.1
1981	2 085.0	131.0	2 216.0	2 978.0	327.0	3 306.0	963.0	366.0	1 330.0	5 148.0	373.0	5 518.0	0.0	678.0	678.0	11 172.0	1 373.0	13 045.0
1982	2 041.0	118.0	2 159.0	2 816.0	397.0	3 213.0	952.0	370.0	1 322.0	5 253.0	441.0	5 694.0	0.0	818.0	818.0	11 081.0	2 145.0	13 206.0
1983	2 046.0	127.0	2 173.0	2 750.0	421.0	3 172.0	930.0	384.0	1 314.0	5 258.0	506.0	5 764.0	0.0	931.0	931.0	10 984.0	2 369.0	13 353.0
1984	1 965.0	219.0	2 184.0	2 681.0	472.0	3 153.0	809.0	453.0	1 262.0	5 213.0	570.0	5 783.0	0.0	1 055.0	1 055.0	10 668.0	2 768.0	13 437.0
1985	1 926.0	253.0	2 179.0	2 589.0	497.0	3 086.0	770.0	420.0	1 190.0	5 286.0	641.0	5 927.0	0.0	1 159.0	1 159.0	10 571.0	2 971.0	13 542.0

FUENTE: BAIGES, J., MOLINAS, C. y SEBASTIAN, M: "La economía española..." Op. cit., p.53

1.2.3.2. La incidencia del Paro en el Sector de la Construcción

Como señalan las series y gráficos recogidos en este apartado de la exposición, el paro no existía prácticamente en los años 60, pero a partir del inicio de la crisis económica se invierte el proceso en la economía española y se inicia un período de sucesivas destrucciones de puestos de trabajo, fundamentalmente tras la segunda crisis energética de 1978-79.

En el caso español, las causas de estas crecientes tasas de paro son varias, como destaca la literatura especializada⁷:

- * El crecimiento de la economía española había estado basado en una energía abundante y barata.
- * Parte de nuestra mano de obra estaba en el extranjero en calidad de emigrantes.
- * Se estaba produciendo un trasvase de mano de obra del campo a la ciudad, pero al entrar en crisis el sector industrial se encuentra incapaz de absorber a toda esa mano de obra.

Además de este panorama general, el Sector de la Construcción manifiesta unas tasas de paro realmente alarmantes como puede observarse a través de los gráficos 1.3 y 1.4.

Sin embargo, tal como apuntan los datos estadísticos recogidos, la tendencia fue remitiendo a partir de 1985 - año en que se inicia un período de indudable

⁷ Vid. la nota a pie de página anterior.



auge del sector - con lo que se inicia una recuperación que parece truncarse de nuevo en la actualidad, como veremos posteriormente en el siguiente epígrafe.

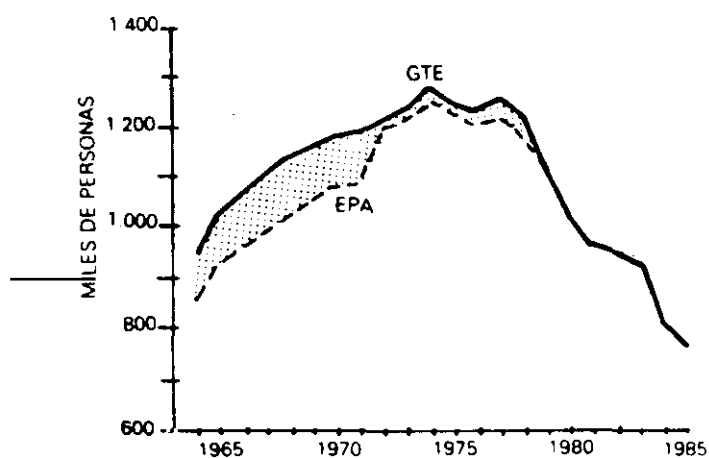
El gráfico 1.4. nos refleja el efecto que tuvo entre los distintos sectores económicos la destrucción de puestos de trabajo iniciada a partir de 1973, destacándose dramáticamente en este sentido el Sector de la Construcción sobre el resto.

Su máxima participación sobre el paro total de la economía la alcanza entre 1975 y 1976 con un 24%. Hay que señalar de acuerdo con estos datos la paulatina pérdida de importancia en este sentido del Sector Agrícola, consecuencia del proceso industrializador vivido y que continúa. Pero es que además, este proceso está ligado al desenvolvimiento del Sector de la Construcción: a la llegada a la ciudad y ante la carencia de una formación profesional o técnica especializada en la mayoría de los casos, el Sector de la Construcción servía como enlace o puente del resto de los sectores, al proveer puestos de trabajo no necesitados de cualificación técnica y permitir la paulatina adaptación al proceso productivo industrial o de servicios.

La llegada de gentes procedentes del campo que no pueden ser absorbidas por este sector agrava aún más la problemática de los parados, ya que tienen pocas posibilidades de ser inmediatamente incorporados a otros sectores productivos.

GRAFICO 1.3.

EVOLUCION DEL EMPLEO EN LA CONSTRUCCION



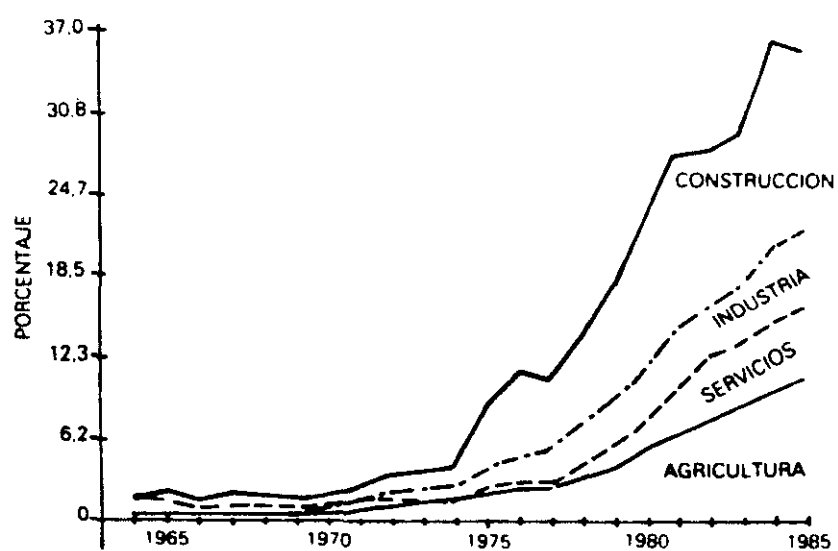
Nota: Podemos observar aquí las divergencias entre las dos fuentes consultadas, como ya señalamos anteriormente:

GTE: Grupo de Trabajo del Ministerio de Economía

EPA: Encuesta de Población Activa

GRAFICO 1.4.

EVOLUCION DE LAS TASAS DE PARO POR SECTORES



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del cuadro 1.4.

1.2.4. El Sector de la Construcción y la evolución de los precios y salarios

El Sector de la Construcción es uno de los sectores económicos que han presentado tradicionalmente una mayor tasa de aplicación de trabajo respecto al capital empleado. A esta situación de baja mecanización han contribuido múltiples factores, entre ellos la proliferación de pequeñas empresas, la absorción de mano de obra barata y no cualificada, la debilidad financiera de las estructuras empresariales, etc.

Resulta, por tanto, evidente la gran importancia relativa que para el sector pueden tener los costes laborales (es decir, incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo de las empresas) y salariales (sin incluir estas últimas).

Naturalmente, la evolución de estos costes determina, asimismo, la evolución de los precios del producto final: *"el precio relativo de la construcción es generalmente más bajo en las economías pobres que en las prósperas, por la buena razón de que la construcción necesita mano de obra intensiva y sus rendimientos no pueden variar al unísono de la mayoría de las restantes actividades"*⁸.

Las series presentadas en el gráfico 1.5 expresan un continuado crecimiento de los salarios reales en el Sector de la Construcción durante 20 años, es decir, de 1965, observándose un cierto estancamiento hacia el final de los mismos.

⁸ CLARCK, C: *"Las condiciones del progreso económico"*. Alianza Universidad, 1980, pág. 24.

Dicho gráfico hace referencia a dos tipos de fuentes estadísticas distintas: E.S. o Encuesta de Salarios del INE y C.N. o Contabilidad Nacional. Ambas magnitudes van aproximando sus cálculos paulatinamente si bien en principio presentaban grandes divergencias⁹.

Si comparamos la evolución de los costes laborales con el precio de los demás suministros necesarios para obtener el producto final nos encontramos (cuadro 1.6) con un crecimiento mucho más acelerado de aquéllos que de éstos, en una proporción que llega incluso a ser del doble, lo que explica la enorme aceleración de la inflación para el Sector de la Construcción, muy por encima de la tasa experimentada por el resto de las actividades industriales (cuadro 1.7).

Naturalmente, la consecuencia directa de este fenómeno es el encarecimiento del producto y la necesidad de un mayor esfuerzo financiero para oferentes y demandantes.

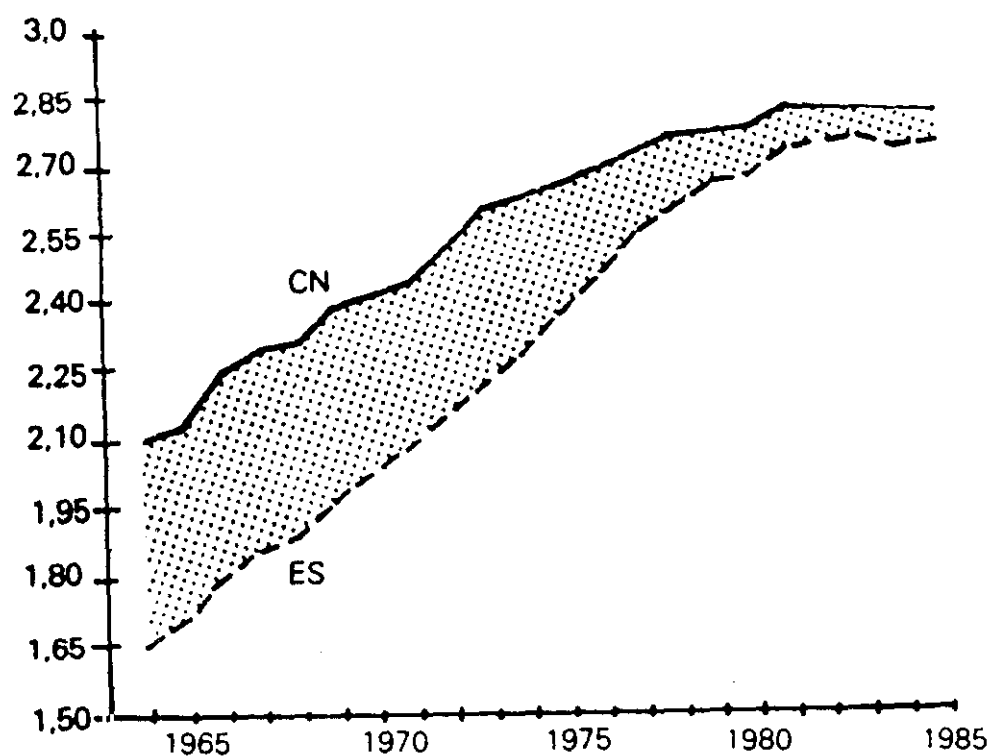
Efectivamente, las cifras hablan por sí mismas. Tan solo en el período 1977-1982 el índice total (cuadro 1.6) pasó de 275 a 587,4 es decir, aumentó un 113,6%, a una media anual del 22,7%.

Al trasladar el sector estos mayores costes a mayores precios, el resultado final es la elevación del precio del producto final y en especial de la vivienda.

⁹ Acerca de la fiabilidad de las series puede consultarse el trabajo de BAIGES, J. MOLINAS, C. y SEBASTIAN, M: "*La economía española...*" Op. cit., pág. 73 y sgs.

GRAFICO 1.5.

**EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES
EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION**



Nota:

CN: Contabilidad Nacional

ES: Encuesta de Salarios (INE)

FUENTE: BAIGES, J., MOLINAS, C. y SEBASTIAN, M: "*La economía española...*" Op. cit., pág.73 y sgs.

Esta es, precisamente, una de las claves para comprender la crisis del sector.

A partir de 1985 esta tendencia cambia a la vez que el sector inicia su recuperación paulatinamente, tal como veremos próximamente en el epígrafe dedicado a esta cuestión, pero a lo largo de todo el período 1975 a 1985, los diez años de mayor crisis, puede afirmarse que el deflactor del Sector de la Construcción crece por encima del deflactor del resto de las actividades industriales, tal como nos muestra el gráfico 1.6, a la vez que vive los años más críticos tanto desde el lado de la oferta como desde el lado de la demanda.

CUADRO 1.6.**INDICE DE COSTES DE LA CONSTRUCCION
EN PROMEDIOS ANUALES**

A) Base Diciembre 1970

A Ñ O S	PROMEDIOS ANUALES		
	LABORAL	SUMINISTROS	T O T A L
1971	107,6	101,9	103,9
1972	125,1	106,1	109,9
1973	165,2	126,6	130,2
1974	219,5	181,7	177,0
1975	266,6	181,8	192,8
1976	343,4	199,4	220,1
1977	448,7	230,0	275,0
1978	561,2	274,7	332,3
1979	660,4	315,0	383,0
1980	783,5	389,7	451,0
1981	901,4	497,0	526,8
1982	1022,4	560,7	587,4

B) Base Diciembre 1984

A Ñ O S	PROMEDIOS ANUALES		
	LABORAL	SUMINISTROS	T O T A L
1983	93,7	90,2	92,0
1984	98,6	97,3	97,8
1985	105,9	107,2	106,4

FUENTE: SEOPAN. Informes de varios años

CUADRO 1.7.

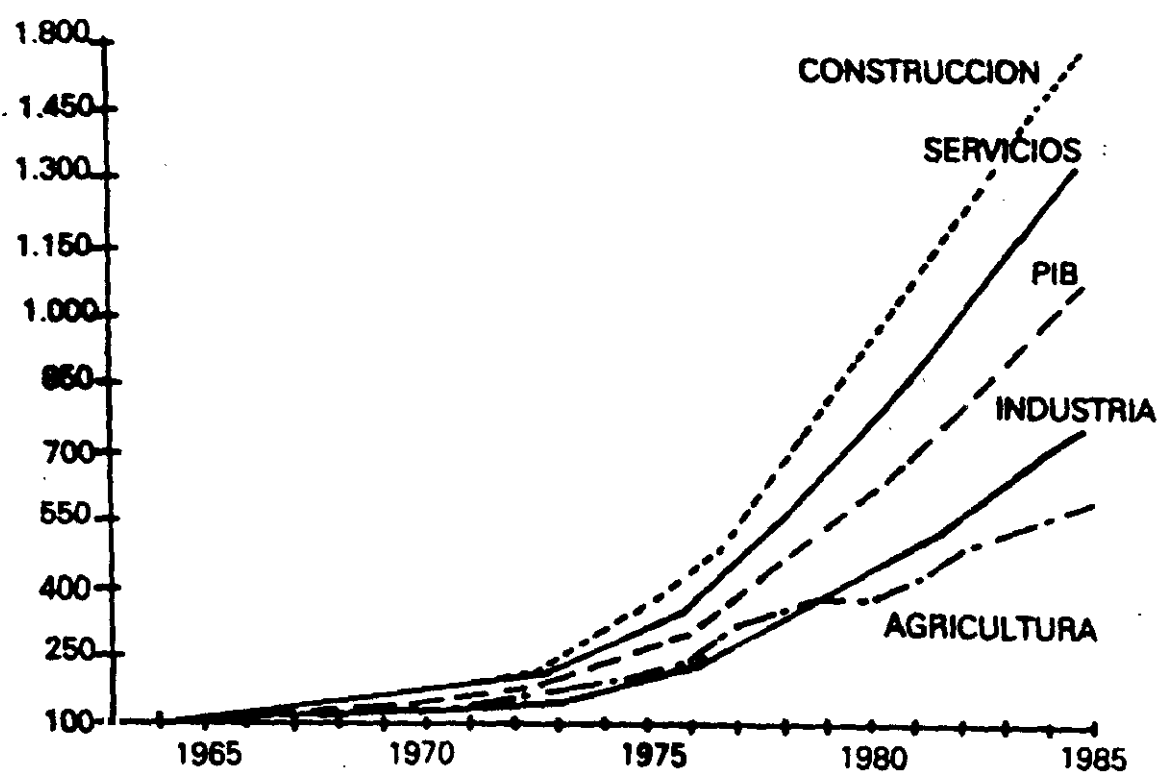
EVOLUCION DE LA TASA DE INFLACION POR SECTORES

AÑOS	Deflector P.I.B. (1970=100)	Deflector Agricultura	Deflector Industria	Deflector Construcción	Deflector Servicios
1964	67,1	75,3	81,3	67,6	60,1
1965	73,4	87,1	84,4	63,6	67,3
1966	79,3	92,5	87,1	68,3	74,3
1967	85,4	91,3	90,1	79,3	82,6
1968	89,7	97,6	93,2	85,3	88,5
1969	93,6	101,6	96,0	90,1	91,9
1970	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1971	108,0	107,8	105,3	108,2	109,8
1972	117,4	119,0	111,2	115,6	120,3
1973	131,4	134,1	120,4	136,7	134,3
1974	153,0	144,9	141,9	172,4	159,0
1975	178,6	168,2	163,7	207,4	186,7
1976	208,4	183,7	190,2	244,5	221,2
1977	255,9	238,2	226,6	306,9	274,2
1978	307,6	270,2	267,4	387,1	336,7
1979	359,0	290,4	307,2	469,4	396,3
1980	408,8	288,9	351,8	542,0	459,4
1981	464,5	314,2	399,2	611,1	522,1
1982	528,0	362,0	446,7	694,3	596,0
1983	590,3	384,9	505,5	759,5	667,9
1984	659,8	421,7	568,1	843,1	743,8
1985	718,5	442,8	620,9	909,7	812,2

FUENTE: Boletín Estadístico B.E.
Anuario B.E. (revisado 1985)
I.N.E. Contabilidad Nacional

GRAFICO 1.6.

EVOLUCION DE LOS DEFLACTORES SECTORIALES



* Nota: Año base 1964

FUENTE: BAIGES, J., MOLINAS, C. y SEBASTIAN, M: *"La economía española..."* Op. cit., pág. 88

1.3. La recuperación del sector a partir de 1985 y su situación actual

Después de las crisis económicas de 1973 y 1979 se evidencia en los países de la OCDE una cierta recuperación económica a partir de 1985 que vuelve a truncarse a partir de 1991.

Esta recuperación se hizo especialmente palpable en el subsector de construcción de viviendas, tal como veremos al ocuparnos del reciente "*boom inmobiliario*" vivido en nuestro país.

Efectivamente, de 1985 a 1990 el volumen tanto de contratación como de obra terminada son muy elevados y representan un indudable crecimiento respecto a las magnitudes alcanzadas en el período anterior, caracterizado, como ya hemos señalado, por la depresión.

Así, se produce una elevación en la población activa ocupada del sector en el período 1985-1990 del 57%, sensiblemente superior a la media global (10%) tal como nos muestra el cuadro 1.8, lo que corrobora la idea de que a partir de 1985 el sector vive un espectacular crecimiento, si bien es cierto que dicho despegue se paraliza a partir de 1991.

Por otra parte, hay que señalar que en el caso particular del sector que nos ocupa es muy posible que las cifras oficiales infravaloren la realidad, al existir un número difícilmente cuantificable de mano de obra que no cumple las normas legales establecidas en materia laboral, por lo que no puede determinarse el número exacto de trabajadores en este sector.

Paralelamente, aumentan tanto el número de viviendas iniciadas en el período (de 222.000 unidades en 1985 a 240.000 en 1990) como terminadas (de 191.000 unidades en 1985 a 281.000 en 1990), fundamentalmente gracias al segmento de vivienda libre, puesto que la vivienda protegida sigue retrocediendo a lo largo de todo el período¹⁰.

Si analizamos ahora lo sucedido a partir de 1991 (cuadro 1.8 a 1.11) observaremos que se produce un empeoramiento general de la situación económica española y una desaceleración en el crecimiento que había venido manifestando el Sector de la Construcción.

Si atendemos a los datos de población activa ocupada veremos que aunque siguen produciéndose incrementos en los años 1990 y 1991 tanto a nivel general como en particular en la construcción, dichos incrementos son los más pequeños del período 1985-1991, e incluso en 1992 puede hablarse ya claramente de descensos de la población ocupada en la Construcción del 4% respecto a 1991 y del 8% respecto a 1992 a lo largo del primer semestre de 1993.

Esta reducción en la población ocupada en el sector no es ciertamente muy importante en términos cuantitativos, pero sí lo es cualitativamente, tanto por el carácter de "*punte*" hacia otros sectores al absorber mano de obra no cualificada como por ser cuatro veces superior al descenso experimentado en el mismo período por el resto de las actividades industriales (cuadro 1.8).

¹⁰ Las razones y consecuencias de este hecho son analizadas exhaustivamente en el Capítulo 3 de esta investigación.

Análogamente, la tasa de paro en el Sector de la Construcción crece a lo largo de 1992 un 40%; porcentaje espectacular si se compara con el 15% del resto de las actividades industriales (cuadro 1.9) a pesar de que la ganancia media por hora trabajada en la Construcción era un 22% más baja que la de cualquier otro trabajador industrial en 1992 y un 21% en el primer semestre de 1993 (cuadro 1.10). Los datos disponibles para 1993 demuestran un incremento del 30% del desempleo en el Sector de la Construcción a lo largo del primer semestre del año frente a un 39% del resto de las actividades industriales, lo que mejora relativamente su posición.

La actividad del subsector vivienda también se reduce a lo largo de 1991, tanto en lo que respecta a viviendas iniciadas (con un descenso del 15%) como terminadas (con un retroceso del 3%) tal como nos muestran los datos del cuadro 1.11.

Igualmente, los datos disponibles para 1992 expresan una recuperación del número de viviendas iniciadas del 3,2% debido al comportamiento de las V.P.O., mientras que las terminadas cayeron un 19%, fruto del retroceso de las iniciaciones de los años 1990 y 1991.

Para 1993 se agudiza la recesión del ciclo económico iniciada en 1991. Sin embargo, existen algunos elementos dinamizadores del mercado como son el incremento del número de actuaciones acogidas al Plan 1992-1995 (174.619 en 1993) y el descenso de los tipos de interés de los créditos destinados al segmento libre.

Por otra parte, se han creado expectativas en el mercado inmobiliario en cuanto a descensos en el precio de las viviendas, lo cual ha contribuido a refrenar ciertos sectores de la demanda.

En general, puede afirmarse que se ha deprimido la demanda de viviendas a precios elevados, pero continúa existiendo una importante demanda insatisfecha de viviendas modestas.

En suma, *"Una recuperación rápida de los precios de venta, estimulada por la incidencia de unos menores tipos de interés, puede mantener elevado el coste de acceso a la vivienda para amplios estratos de la población, haciendo así necesaria una cobertura social muy amplia de la política de vivienda (...) es necesario impedir que la recuperación del mercado inmobiliario se traduzca en nuevas elevaciones de precios generadoras de necesidades adicionales de ayudas públicas directas (política MOPT) e indirectas (ayudas fiscales)"*¹¹.

A partir de 1992 la situación vendrá en gran medida determinada, como ya hemos señalado, por los resultados que ofrezca el Plan de Vivienda 1992-1995 y la reforma legislativa introducida por la Ley 19/1992 de 7 de Julio¹² sobre Régimen de Sociedades y Fondos de Inversión Inmobiliaria y sobre Fondos de Titulización Inmobiliaria, el Real Decreto 290/1992 de 27 de Marzo¹³ por el que

¹¹ Tomado del *"Informe de Coyuntura"* de la Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 23. Madrid, 1993, pág. 27.

¹² B.O.E. del 14 de Julio

¹³ B.O.E. de 15 de Mayo

se modifica el Reglamento Hipotecario en materia de ejecución extrajudicial de hipotecas, el Real Decreto legislativo 1/1992 de 26 de Junio¹⁴ por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y la nueva normativa contenida en el Real Decreto 727/1993 de 14 de Mayo¹⁵ por el que se liberalizan los precios de venta en segundas y posteriores transmisiones de las V.P.O.

En los siguientes capítulos analizaremos el alcance y posibles efectos de estas reformas.

¹⁴ B.O.E. de 30 de Junio

¹⁵ BOE de 1 de Junio

CUADRO 1.8.

POBLACION ACTIVA Y POBLACION OCUPADA POR RAMAS DE ACTIVIDAD
(Datos en miles de personas)

Ramas no agrarias																	No clasifi- cables por ramas
Total	Agricultura, gana- deria y pesca	Total	Industria							Con- strucción	Servicios						
			Total	Energia y agua	Industrias no energeticas				Total		Comer- cio y hoste- leria	Trans- portes y comun- icaciones	I.I.F.F., seguros, servicios a em- presas, alquileres	Otros servicios			
					Total	Minerales no ener- geticos y quimicos	Transfor- madoras metales y preci- sion	Otras manufac- turas									
1+2+3+16	2	3+4+10+11	4+5+6	5	6+7+8+9	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16		
87 O	11 368.9	1 721.8	9 643.8	2 747.0	135.4	2 611.7	402.9	829.7	1 379.1	925.8	5 970.9	2 455.8	636.1	535.2	2 343.7	12.9	
88 O	11 772.7	1 694.2	10 078.4	2 803.9	138.2	2 665.7	412.0	862.2	1 391.4	1 020.3	6 254.2	2 586.7	647.3	590.5	2 429.8	-	
89 O	12 258.3	1 597.9	10 660.4	2 898.0	141.9	2 756.1	435.6	901.8	1 418.7	1 133.9	6 628.5	2 679.0	709.8	639.2	2 600.6	-	
90 O	12 578.8	1 485.5	11 093.3	2 978.1	144.7	2 833.4	450.2	938.3	1 445.0	1 220.4	6 894.8	2 765.5	727.0	677.9	2 724.4	-	
91 O	12 609.4	1 345.1	11 264.3	2 890.2	130.9	2 759.3	434.6	908.2	1 416.4	1 273.5	7 100.7	2 818.5	727.1	733.8	2 821.4	-	
92 O	12 366.2	1 252.7	11 113.5	2 804.2	118.9	2 685.3	410.6	918.5	1 356.2	1 196.3	7 113.0	2 752.6	728.0	741.4	2 891.0	-	
92 I-II O	12 453.3	1 280.2	11 173.1	2 859.6	119.8	2 739.7	419.5	932.7	1 387.5	1 212.7	7 100.8	2 770.9	732.8	733.7	2 863.3	-	
93 I-II O	11 874.7	1 215.9	10 658.7	2 570.0	...	...	...	...	...	1 112.3	6 976.4	...	...	...	...	-

FUENTE: INE

CUADRO 1.9.

PARADOS POR RAMAS DE ACTIVIDAD
(Datos en miles de personas)

	Total	Buscan primer empleo		Han trabajado antes											
		Del cual		Total	Mujeres	Agricultura		Industria		Construcción		Servicios		Han dejado su empleo hace más de tres años	
		Total	Mujeres			Del cual		Del cual		Del cual		Del cual		Del cual	
						Total	Mujeres	Total	Mujeres	Total	Mujeres	Total	Mujeres	Total	Mujeres
1=2+4	2	3	4=6+8+10+12+14	5=7+9+11+13+15	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
87 0	2 937,7	1 113,7	640,4	1 824,1	656,0	258,1	55,3	330,3	111,0	261,5	5,3	604,2	303,0	370,0	181,4
88 0	2 847,9	1 009,4	619,5	1 838,5	763,9	245,6	67,0	291,9	113,6	209,2	6,3	610,5	321,5	481,3	255,6
89 0	2 560,8	813,2	522,9	1 747,6	774,9	227,8	67,8	275,5	113,8	198,4	5,6	616,9	340,2	428,9	247,6
90 0	2 441,2	700,7	459,3	1 740,5	815,7	200,5	69,9	287,3	120,3	213,0	8,1	656,9	379,7	382,8	237,7
91 0	2 463,7	622,3	411,9	1 841,5	859,9	196,2	74,0	325,3	136,1	245,9	8,5	714,5	414,4	359,5	226,9
92 0	2 788,5	624,1	414,1	2 164,4	990,0	193,1	68,7	373,5	153,5	341,6	13,3	860,0	494,4	396,2	260,1
92 I-II 0	2 659,1	616,1	411,6	2 042,9	952,5	187,3	67,9	329,7	140,2	312,1	12,1	817,4	475,3	396,5	257,0
93 I-II 0	3 348,5	649,5	416,5	2 699,0	1 165,8	205,4	61,8	505,8	194,1	435,7	16,7	1 066,8	585,2	485,3	307,9

FUENTE: INE

CUADRO 1.10.

GANANCIA MEDIA POR HORA TRABAJADA

65

Pesetas

Pagos totales por ambas jornadas					Industria, incluida construcción (CNAE 1 a 5)									Servicios (CNAE 6 a 8)				
Total	Empleados	Obreros	Hombres	Mujeres	Total	Industria (CNAE 1 a 4)								Construcción	Total	Comercio, restaurantes y hostelería	Transporte y comunicaciones	Instituciones financieras y seguros
						Total	Del cual		Energía y agua	Industria no energética								
							Manufacturera	Total		Minerales no energéticos y químicos	Transformadora de metales y precisión	Otras manufacturas						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
87 0	809	1 036	870	...	...	804	847	832	1 287	827	980	895	694	658	810	684	917	1 307
88 0	861	1 108	705	...	...	851	900	882	1 361	878	1 034	946	741	679	873	724	973	1 452
89 0	924	1 208	747	1 093	807	910	958	932	1 478	928	1 093	998	796	730	947	735	1 044	1 626
90 0	1 005	1 310	812	1 183	858	990	1 042	1 014	1 608	1 008	1 192	1 093	858	812	1 030	799	1 142	1 768
91 0	1 087	1 408	877	1 284	949	1 078	1 143	1 114	1 773	1 107	1 304	1 208	941	890	1 102	860	1 271	1 912
92 0	1 171	1 506	938	1 382	1 016	1 164	1 236	1 203	1 924	1 196	1 425	1 307	1 017	956	1 181	918	1 356	2 070
92 -H- 0	1 098	1 414	883	...	...	1 092	1 157	1 124	1 855	1 118	1 324	1 214	955	905	1 107	869	1 296	1 885
93 -H- 0	1 175	1 502	939	...	...	...	1 238	...	...	...	...	...	...	972	1 186	...	...	...

FUENTE: INE

CUADRO 1.11.

VIVIENDAS INICIADAS Y TERMINADAS

Viviendas iniciadas y rehabilitaciones

(miles de viviendas)

	V.P.O. de promoción privada			V.P.O. de promoción pública		Viviendas libres	Total nuevas viviendas	Total rehabilitaciones (a)
	Serie original		Total	Serie desestacionalizada		Serie original	Serie desestacionalizada	
	Régimen Especial	Régimen General		Régimen Especial	Régimen General		Régimen Especial	Régimen General
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)	(7)=(3)+(5)+(6)	(8)=(4)+(5)+(6)
1980	—	104,9	104,9	—	26,6	118,7	250,2	—
1981	—	116,9	116,9	—	30,6	103,0	250,5	—
1982	—	115,7	115,7	—	19,4	91,0	226,1	—
1983	—	109,0	109,0	—	29,2	91,8	230,0	—
1984	—	106,3	106,3	—	14,0	80,2	200,5	19,3
1985	—	113,2	113,2	—	28,6	80,5	222,3	40,4
1986	—	109,3	109,3	—	13,2	92,2	214,6	79,4
1987	—	91,3	91,3	—	8,5	151,3	251,1	54,4
1988	1,5	65,3	66,8	—	9,7	194,1	270,6	27,2
1989	2,1	43,2	45,3	—	11,3	228,8	285,4	20,8
1990	2,5	33,1	35,6	—	12,9	190,8	239,4	20,1
1991	2,5	33,0	35,5	—	7,7	160,6	203,9	17,8
1992	4,4	33,3	37,7	—	12,2	160,6	210,5	—

(a) Rehabilitaciones terminadas del Patrimonio Público y Privado, acogidas a los sistemas vigentes de ayudas públicas, tanto planes nacionales como normativas específicas de las Comunidades Autónomas.

Fuente: MOPT y BHE

CUADRO 1.11 (Continuación)

VIVIENDAS INICIADAS Y TERMINADAS

Viviendas terminadas y rehabilitaciones

(miles de viviendas)

	V.P.O. de promoción privada			V.P.O. de promoción pública	Viviendas libres		Total nuevas viviendas		Total rehabilitaciones (a)
	Serie original			Serie desestacionalizada	Serie original	Serie desestacionalizada	Serie original	Serie desestacionalizada	Serie original
	Régimen Especial	Régimen General	Total						
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)							(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=(3)+(5)+(6)	(9)	(10)
1980	—	116,8	116,8	9,3	136,8		262,9		—
1981	—	108,7	108,7	10,2	115,9		234,8		—
1982	—	119,3	119,3	19,8	103,7		242,8		—
1983	—	111,2	111,2	27,5	91,7		230,4		—
1984	—	119,7	119,7	14,4	68,0		202,0		—
1985	—	112,7	112,7	15,9	62,8		191,4		3,4
1986	—	106,0	106,0	16,2	73,0		195,2		17,7
1987	—	102,7	102,7	11,7	86,4		200,8		19,6
1988	—	93,6	93,6	17,3	128,5		239,5		20,2
1989	—	71,3	71,3	12,4	152,8		236,6		23,3
1990	0,4	50,8	51,2	9,6	220,3		281,1		24,3
1991	1,7	36,6	38,3	7,9	227,2		273,3		26,9
1992	2,9	32,7	35,5	9,3	177,6		222,5		18,0

(a) Rehabilitaciones terminadas del Patrimonio Público y Privado, acogidas a los sistemas vigentes de ayudas públicas, tanto planes nacionales como normativas específicas de las Comunidades Autónomas.

Fuente: MOPT y BHE.

CAPITULO 2

LA EVOLUCION DEL MERCADO INMOBILIARIO EN ESPAÑA

- 1. Introducción.**
- 2. El Mercado de alquiler.**
- 3. El Mercado de la Vivienda usada.**
- 4. El Problema del Suelo.**
- 5. La Rehabilitación de Viviendas.**

INDICE DEL CAPITULO 2

2. EVOLUCION DEL MERCADO INMOBILIARIO EN ESPAÑA.

2.1. Introducción.

2.2. El Mercado de alquiler

2.2.1. Introducción.

2.2.2. Evolución Legislativa.

2.2.3. El Intervencionismo en los arrendamientos urbanos de viviendas libres.

2.2.4. El Intervencionismo en los arrendamientos urbanos de viviendas protegidas.

2.2.4.1. Introducción.

2.2.4.2. Determinación de la Renta.

2.2.4.3. Revisión y Modificación de la Renta.

2.2.4.4. Incrementos de la Renta.

2.2.4.5. Resolución del Contrato.

2.2.5. Aspectos Fundamentales de la Regulación en materia de Arrendamientos.

2.2.6. Impactos y consecuencias de la Regulación en materia de Alquileres.

2.2.6.1. Introducción.

2.2.6.2. Consecuencias fundamentales.

2.2.6.2.1 Estado de conservación del Parque de Viviendas en alquiler.

2.2.6.2.2 Movilidad de la Población.

2.2.6.2.3 Relación con los ingresos del cabeza de familia y situación socioeconómica.

2.2.6.2.4 Efectos sobre el propio Mercado de Viviendas de alquiler.

2.2.6.2.5 Efectos de la utilización del espacio.

**2.2.6.3. Reflexiones en torno a una reforma de la política de alquileres:
el Anteproyecto de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos.**

2.3. El Mercado de la Vivienda usada.

2.3.1. Introducción.

2.3.2. Características de la Vivienda usada.

2.3.2.1. Antigüedad de las viviendas transmitidas.

2.3.2.2. Superficie de las viviendas transmitidas

2.3.2.3. Número de habitaciones y dormitorios.

2.3.2.4. Obras previstas.

2.3.2.5. Ingresos familiares.

2.3.2.6. Actividad del cabeza de familia.

2.3.2.7. Forma de pago.

2.3.2.8. Financiación en la adquisición de Viviendas usadas.

2.4. El Problema del Suelo.

2.4.1. Introducción.

2.4.2. Aspectos fundamentales de la Reforma de la Ley del Suelo.

2.4.3. Principales críticas a la nueva Ley del Suelo.

2.5. La Rehabilitación de Viviendas.

2.5.1. Introducción.

2.5.2. El Interés Económico de la conservación de los centros históricos.

2.5.3. El apoyo a la rehabilitación.

2.5.3.1. Introducción.

2.5.3.2. Ayudas ofrecidas según el tipo de actuaciones de rehabilitación.

2.5.3.2.1 Actuaciones de Rehabilitación Pública.

2.5.3.2.2 Actuaciones de Rehabilitación Privada.

2.5.4. Perspectivas de la rehabilitación de viviendas en España.

2. EVOLUCION DEL MERCADO INMOBILIARIO EN ESPAÑA

2.1. Introducción

Desde el comienzo de la crisis iniciada en los años 70 el Sector de la Construcción se reveló como particularmente vulnerable a ésta, con mayores índices de desempleo incluso que otros sectores. Sin embargo, la inflación alcanzó escasamente al producto, puesto que la demanda pulsaba a niveles extremadamente bajos.

A esta situación contribuían básicamente dos factores. Por una parte, la inestabilidad generalizada en los empleos, que desincentivaba la compra de un bien cuyo coste se prolongaría durante años, con largos plazos de amortización y, por otra parte, las condiciones de financiación de las viviendas, especialmente duras en el caso español debido a los elevados tipos de interés nominales y a la cortedad de los plazos de amortización, que se situaban en torno a los 10-15 años, cuando en Europa se concedían generalmente a 20 o más años.

Las compañías constructoras trataban de suavizar las condiciones concediendo directamente financiación del promotor al comprador, aplazando parte del pago, etc. Esta financiación ofrecida por el promotor, que llegó a suponer más del 40% del precio de venta, es hoy por hoy muy residual, tal como veremos a continuación.

A partir de los años 80, se van produciendo una serie de reformas en el panorama económico y legislativo que van a influir poderosamente en la evolu-

ción de la construcción, adquisición y rehabilitación de viviendas.

El primer paso es la Ley 2/1981 sobre el Mercado Hipotecario que es objeto de un análisis exhaustivo en otra sección de este trabajo (ver el Capítulo 5 de esta Tesis Doctoral).

En síntesis, la Ley del Mercado Hipotecario y el Reglamento que la desarrolla pretenden acabar con las difíciles condiciones de financiación a la vivienda existentes hasta entonces, garantizando, por la vía del Mercado Hipotecario, que las entidades financieras que concediesen cualquier crédito vivienda -y que tradicionalmente habían sido, casi en exclusiva, Banca Oficial y Cajas de Ahorros- pudieran movilizar y refinanciar dichos recursos con toda facilidad.

Aún cuando el modelo diseñado ha entrado ciertamente en crisis en la actualidad, como veremos más adelante , no deja de ser cierto que se consiguieron, al menos en parte, los objetivos previstos: al incrementarse la competitividad entre los diferentes intermediarios financieros, mejoraron las condiciones de los créditos y se diversificó la oferta.

Con anterioridad a 1985 se aprueban medidas encaminadas a mejorar comparativamente la situación de las viviendas de protección oficial, admitiéndose exenciones para las V.P.O. en cuanto a licencias de obra, impuestos de plusvalías y contribución territorial urbana.

En 1985, a través del Real Decreto-Ley 2/1985 de 30 de Abril, más conocido popularmente como "*Decreto-Boyer*", se reforzó el trato de favor del

que era objeto la vivienda. Por una parte, se aplicó una desgravación del 17% a las inversiones destinadas a la adquisición de vivienda nueva, fuese residencia habitual o no. Posteriormente, el Real Decreto 1667/1985, de 11 de Septiembre, estableció una desgravación del 15% a las inversiones destinadas a la adquisición de viviendas usadas o a su rehabilitación, independientemente del uso que se les fuera a dar.

Sin embargo, el citado Decreto-Boyer resultó más conocido por sus repercusiones en materia de alquileres. Así, el artículo 9 del Real Decreto-Ley 2/1985 de 30 de Abril suprime la cláusula de prórroga forzosa de los contratos de arrendamientos urbanos. Esta medida permitió la reconsideración de la inversión en activos inmobiliarios como alternativa a la inversión mobiliaria.

Precisamente, la Ley de Activos Financieros, también de 1985, que termina con la opacidad fiscal de algunos títulos valores a fin de controlar la actividad económica generada a partir del dinero "*negro*", facilitó indirectamente la colocación de capitales en el mercado inmobiliario.

Por otra parte, en la medida en que se desbloqueara el sector del alquiler, se estaría potenciando simultáneamente la figura de la rehabilitación.

Hay que tener en cuenta que el modelo urbano imperante en aquellos momentos y todavía hoy, al igual que sucede en el resto de Europa, se basaba en la existencia de cascos históricos muy demandados y, paradójicamente, en mal estado de conservación y núcleos en la periferia que van perdiendo valor a medida que la infraestructura de transporte se va mostrando cada vez más ineficaz y colapsada ante el uso generalizado del vehículo individual y el insuficiente

servicio ofrecido por el transporte público.

Resulta evidente que el problema de la vivienda en los núcleos urbanos está íntimamente relacionado con una infraestructura de transportes concebida en una menor escala de lo que la realidad ha revelado como necesaria, lo cual ha acelerado el precio de unas zonas en detrimento de otras¹.

El Decreto Boyer concede, asimismo, libertad para que las viviendas fuesen convertidas en locales de negocios. El crecimiento de la actividad económica y, en concreto, del sector terciario, fue potenciando la demanda de oficinas en alquiler de zonas denominadas C.B.D. (Central Bussiness District), lo que unido a una oferta difícilmente ampliable en estas zonas, empujó al alza a los precios del alquiler de oficinas e, indirectamente, de sus usos alternativos: las viviendas.

La experiencia nos muestra que las elevaciones de precios se originaron en los centros de las ciudades, propagándose a la periferia. En el futuro se espera que sea la oferta de viviendas destinadas a estratos de bajos recursos económicos y la oferta de locales y oficinas junto con la rehabilitación en general, las actividades cuya demanda pueda seguir incrementándose².

¹ "Existen en este momento una serie de proyectos de infraestructura, cuya realización sentaría las bases para intentar solucionar el problema de las comunicaciones en Madrid, que están directamente relacionadas y afectan al problema de los asentamientos" tal como señala B. ALBERDI en *"La Evolución del Mercado Inmobiliario: Madrid"*, Revista Española de Financiación a la Vivienda n.10, B.H.E, Madrid, 1989, pág. 46.

² Aunque esta tesis es defendida por algunos expertos como J. LEAL, otros como P. GOMEZ de SGV creen que la oferta dirigida al terciario va a deprimirse.

La unión de todas aquellas circunstancias permitió generar a mediados de los 80 un importante incremento de la demanda de viviendas y, en consecuencia, de los precios. Si bien vamos a ofrecer información cuantitativa de los precios en el sector inmobiliario tanto en lo que se refiere a promoción para ventas o para alquileres y rehabilitación, los datos no son absolutamente fiables dada la dispersión del mercado.

En general, las informaciones en cuanto a la subida de precios de 1985-1988 (el punto más alto) nos reflejan incrementos muy variables, dependiendo del carácter y tipo de vivienda, pero que se colocan en torno al 30%.

En un principio, la oferta reaccionó con timidez. No hay que olvidar, por otra parte, que el período de construcción de una vivienda es prolongado y que se partía de una enorme atonía en el sector.

En el momento actual, se aprecian dos fenómenos curiosos en cuanto a las empresas constructoras o promotoras: por una parte, se va desplazando la actividad de la construcción destinada a la venta del producto en favor de la rehabilitación, ante el auge de precios de los centros urbanos, y del alquiler de oficinas y locales de negocios, ante la terciarización de la economía.

Por otra parte, en cuanto al tipo de agentes que operan en el sector, ante el incremento en los precios del suelo - input fundamental para la obtención del producto - se ha producido una mayor vinculación entre las empresas que actúan en este mercado y el sector financiero.

En el caso de las grandes ciudades se evidencia, además, la fragmentación del producto, pues las empresas, dada la envergadura de los costes del suelo,

prefieren llevar a cabo pequeñas promociones, si bien la concentración empresarial ha aumentado.

También se han incorporado a este mercado agentes tradicionalmente no vinculados a él, atraídos por las altas tasas de rentabilidad esperadas, como es el caso de las compañías de seguros, o por la importancia social de este mercado, como en el caso de cooperativas, sindicatos, promotores públicos, etc. o por las buenas expectativas del sector, como es el caso de la inversión extranjera en un proceso de fuerte internacionalización de la economía.

La citada mayor rentabilidad de las inversiones inmobiliarias en España, alentó la canalización de recursos extranjeros hacia el mercado inmobiliario.

Esta afluencia de capitales extranjeros no se correspondió, sin embargo, con un buen nivel de las inversiones inmobiliarias españolas en el exterior: *"la presencia cada vez más destacada de estas grandes multinacionales del sector inmobiliario, no se corresponde en absoluto de manera simétrica con una exportación de capital español hacia el exterior. La inversión española en actividades inmobiliarias en el extranjero equivale, en el período 1986-1988 aproximadamente el 10% de la inversión extranjera en España en el mismo sector"*³.

El resultado ha sido una escalada de precios muy importante que parece desacelerarse en la actualidad, y que coloca en una posición muy difícil a los

³ NARBONA, C: "Evolución reciente del mercado inmobiliario en España" Revista Española de Financiación a la Vivienda, núm.10, B.H.E., Madrid, 1989, pág. 28.

estratos de menos recursos económicos ante el retroceso de la construcción de V.P.O., justificado según fuentes gubernamentales por el hecho de que las ayudas se facilitan ahora con criterios mucho más selectivos.

Independientemente de que esto sea o no cierto, la escalada de precios ha sido tal, que buena parte de la población sigue necesitando grandes ayudas financieras para poder acceder a una vivienda digna.

Con el Real Decreto Ley aprobado por el Consejo de Ministros el 15 de Noviembre de 1991 se trata precisamente de hacer frente a este problema, comprometiendo a los Ayuntamientos en la cesión de suelo a precios mucho más bajos de lo que había venido siendo habitual, dado que a los precios anteriores era casi imposible la construcción de V.P.O. (Un análisis más extenso del Plan de Viviendas 1992-1995 puede encontrarse en el capítulo 3 de esta Tesis Doctoral).

Sin embargo, actualmente los Ayuntamientos presionan junto a los promotores privados para que se apruebe la elevación de los módulos autorizados por la Administración.

El aprobado Plan de Viviendas 1992-1995 (Real Decreto Ley sobre Medios de Financiación de Actuaciones Protegidas en Materia de Vivienda y Suelo de 15 de Noviembre de 1991) pretende alcanzar las 100.000 actuaciones anuales durante dicho período, con unas necesidades de financiación de 450.000 millones que serán aportados mayoritariamente por el grupo bancario público Argentaria (150.000 millones) a través del Banco Hipotecario de España y la Caja Postal.

De lograrse dichos objetivos, el éxito sería rotundo pues no hay que olvidar que en 1991 se financiaron tan sólo 45.000 actuaciones protegidas, lo que supone un descenso del 50% respecto a los objetivos propuestos para 1990 (que ya suponían un retroceso del 30% respecto a los del año anterior).

La construcción de V.P.O. entra en crisis desde mediados de los 80 a consecuencia del deseo de la Administración de construir viviendas a precio tasado totalmente ajeno a los parámetros del mercado. Naturalmente, la Administración pretendía llevar a cabo una política social con los menores costes posibles para el erario público, por lo que se trataba de controlar el precio al que se vendían las V.P.O. de promoción privada. Ante esta situación, los promotores privados abandonaron la construcción de V.P.O.

Los responsables de la Administración argumentaban que *"Es normal que el MOPU pretenda comprar a buen precio a las constructoras, dado que el MOPU es el principal cliente de las constructoras, con unos ingresos anuales de 500.000 millones"*⁴.

Esta situación ha dado lugar actualmente a una reorganización de las estructuras económicas en cuanto a promoción de viviendas.

Se acusa, en general a los promotores privados de haber abandonado al sector protegido. Fuentes de Asprima⁵ señalan que *"se trata de una expulsión*

⁴ Declaraciones del entonces Ministro de Obras Públicas y Urbanismo J. SAENZ DE COSCULLUELA a la Prensa el día 15 de Marzo de 1990.

⁵ Declaraciones a la Prensa el 3 de Junio de 1990

como consecuencia de la imposibilidad de adecuar los costes con los precios máximos autorizados. (...) Los propios responsables de la patronal madrileña recuerdan que los promotores privados han sido los que han constituido el 90% de las antiguas viviendas de protección oficial, magnitud esta que difícilmente podrán mantener a partir de ahora."

Efectivamente, en el pasado más del 90% de las viviendas fueron construidas mediante promoción privada, cifra que se está reduciendo notoriamente en la actualidad, ante el avance de entidades sin ánimo de lucro, tales como cooperativas, patronales, etc., que llevan a cabo una política social de viviendas.

Sin embargo, nuestra situación difiere bastante de la reinante en la CE: en Italia, el 70% de las viviendas son construidas mediante régimen de cooperativa, aún cuando otros países europeos, como Francia, presentan cifras más modestas (el 30%).

Según responsables de la sociedad cooperativa "*Planificación Social de la Vivienda*", un 60% de los 11.000 encuestados en 7 grandes ciudades españolas consideran la construcción mediante cooperativa como el sistema idóneo para abaratar costes, y sólo el 27% cree que en España funcionan especialmente mal a causa de la mentalidad de la gente⁶.

Por su parte, los promotores privados, consideran que más que abandonar

⁶Declaraciones a la Prensa el 1 de Diciembre de 1991 de C. SOTOS, Director General de "*Planificación Social de la Vivienda*", cooperativa creada a iniciativa de la U.G.T. y que se ha convertido en el primer promotor de viviendas de Madrid y uno de los primeros de España.

el segmento de viviendas protegidas, lo que ha sucedido es que han sido expulsados del mismo, al no poder adecuar los costes -principalmente el del suelo- con los precios autorizados por la Administración.

Se plantea, lógicamente, la reestructuración del sector, demasiado fragmentado para poder funcionar con eficiencia ante los incrementos en los costes y la creciente competencia de grandes empresas. De hecho, tras una década de diversificaciones, las principales constructoras europeas han comenzado a cimentar alianzas por todo el continente, incluida España.

Existe además una falta clara de seguridad laboral en un sector que, tras una fuerte crisis, ha visto incrementado fuertemente su ritmo de actividad y, con él, la siniestralidad laboral.

Esto implica la necesidad de un cambio de estrategias y estructuras de producción y organización de estas empresas.

Las centrales sindicales han comunicado a la Prensa los siguientes datos: *"Construir 1.000 viviendas lleva aparejada la muerte de un trabajador. Cada día natural, 2.5 trabajadores quedan arrinconados en casa por incapacidad o invalidez. El sector tiene dos veces más accidentes mortales que el resto de la industria y cuatro veces más que la agricultura y el sector servicios (...) cada día natural muere un albañil"*⁷.

Si bien existe una normativa en vigor que podría evitar esta situación -el

⁷ Comunicado realizado por las Centrales Sindicales y recogido en la Prensa el 17 de Abril de 1989.

Real Decreto 555/1986 de 21 de Febrero- se calcula que un 84% de las obras no lo cumplen, y de éstas, el 80% son obras de la propia Administración. Según fuentes de la UGT, la mayor parte de los accidentes se producen en las subcontratas.

Estas subcontratas surgen como consecuencia de la falta de personal de las empresas, que tras 10 años de crisis, fueron reduciendo su plantilla hasta llegar a la situación actual, de mayor actividad, que tratan de cubrir con subcontratas y con más de un 60% de contratos eventuales. Incluso existen grupos de trabajadores autónomos que reciben encargos de los subcontratistas.

Estas actividades están absolutamente fuera de cualquier normativa y se realizan sin medidas de seguridad. Precisamente la falta de normativa lleva a las centrales sindicales a asegurar que existen en la realidad un 25% más de los accidentes registrados, encubiertos por no estar dadas de alta las víctimas en la Seguridad Social.

El Sector de la Construcción se encontró pues ante un período de crecimiento anárquico y un posterior estancamiento y sin que la Administración, curiosamente, obligue al cumplimiento de una normativa que lleva ya vigente más de cinco años.

De esta forma la Administración trató de favorecer el crecimiento -aunque sea desordenado- de los grupos inmobiliarios españoles y asegurarles una cuota de mercado ante la competencia de grupos extranjeros.

Hay que reconocer que la participación de grupos extranjeros en nuestro mercado parece atenuarse ante el fin del boom inmobiliario.

Es de esperar que el ajuste en el propio mercado ayude a racionalizar la situación: parece haberse tocado fondo en lo que se refiere a los precios, habida cuenta de que a los precios actuales algunas viviendas ya no encuentran demanda efectiva que las adquiera.

El final de la escalada inmobiliaria coincide precisamente con una nueva estrategia de la Política de Vivienda recogida en el antes citado Plan 1992-1995.

Efectivamente, la cifra de 460.000 viviendas como objetivo del Plan 1992-1995 no significa necesariamente igual número de viviendas construidas, sino un número tal de familias que con ayuda pública logren acceder a una vivienda ya sea nueva o usada, en propiedad o en alquiler.

No hay que olvidar que, según los datos ofrecidos por el Censo de Viviendas de 1991, más del 13% del total de viviendas principales están desocupadas y de ellas más del 10% se encuentran en Madrid y Barcelona.

Por otro lado hay que señalar que gran parte de la demanda no puede ser satisfecha a través del mercado a causa de la dureza en las condiciones de financiación, que, sin embargo, habían venido mejorando hasta la actual coyuntura, en que por medidas de política monetaria antiinflacionista, se han visto de nuevo endurecidas, impidiendo el acceso de parte de la demanda al producto deseado.

En suma, el mercado inmobiliario español se ha caracterizado por una situación de altos costes del suelo y una demanda que ha pulsado con fuerza, lo que ha propiciado la elevación de los precios de las viviendas y aunque las

subidas de éstos parecen desacelerarse en la actualidad, hoy por hoy se siguen manteniendo a niveles demasiado elevados.

Los menos perjudicados por esta situación son, por supuesto, los propietarios del suelo, o bien, aquellas personas que no acceden a una vivienda por primera vez. De hecho, la actual reforma de la Ley del Suelo pretende precisamente acabar con la especulación de un bien escaso y socialmente muy valioso.

Paradójicamente, y a pesar de la fortaleza mostrada en general por la demanda, a la que se hace responsable fundamental de los incrementos de los precios de los últimos años, ésta no es, ni mucho menos, uniforme.

Por una parte porque, como ya hemos señalado, existe una amplia capa de la población expulsada del mercado a consecuencia de la inflación inmobiliaria.

Por otra parte, porque esta demanda presenta cambios cualitativos muy importantes que la oferta debe atender en el futuro.

La evolución demográfica indica la tendencia a un incremento de personas solas y de parejas de alto poder adquisitivo que demandarán, fundamentalmente, pisos de elevado nivel de calidad y, generalmente, escasas dimensiones.

Se están sobrevalorando las zonas más céntricas por el agotamiento de las actuales infraestructuras de transportes, que acaban por encarecer en términos de horas perdidas en transporte, gasolina, stress, etc., las viviendas de los extrarradios, a las que los precios habían afectado en menor medida.

Las consecuencias de la inflación inmobiliaria son especialmente graves

para los estratos con menor nivel de renta, pues no se encuentran V.P.O. más que a decenas de kilómetros del centro de las ciudades.

Las medidas adoptadas por el Gobierno en materia de viviendas tratan precisamente de controlar esta inflación inmobiliaria por la vía de reducir la demanda de viviendas en propiedad.

Hay que tener en cuenta que, a la luz de las necesidades estimadas de viviendas en la actualidad y de la evolución demográfica, no resulta correcto atender inmediatamente esta demanda, pues el parque de viviendas actual puede ser suficiente para atender las necesidades futuras a medio plazo.

Lo que sí parece ir ganando cuota de mercado es la rehabilitación, actividad que absorbe gran cantidad de mano de obra y que presenta un futuro muy esperanzador.

Tampoco hay que olvidar que España es uno de los países europeos con mayor número de viviendas ocupadas por sus propietarios y, simultáneamente, mayor número de viviendas desocupadas que, paulatinamente, van afluyendo al mercado del alquiler.

Las medidas dirigidas a desincentivar la demanda de viviendas en propiedad son, por una parte, la Ley de Tasas, que obliga a tributar en Transmisiones Patrimoniales -cuando se trate de una transacción entre particulares- o en el IVA -cuando se trate de una transacción con la promotora- por el valor de transacción real y no por valores ficticios como pudiera ser el valor catastral.

Asimismo, la reforma de la Ley del Suelo pretende conseguir una mejor utilización del suelo edificable y acabar con la especulación.

En conjunto, la política de viviendas diseñada busca el control de los precios y el apoyo a los estratos sociales más necesitados.

Las condiciones actuales de financiación a la vivienda como consecuencia de las medidas restrictivas de política monetaria puestas en marcha por el Gobierno, facilitarán el control de los precios, pero difícilmente conseguirán intensificar las ayudas sociales a menos que se haga con nuevos incrementos del déficit público, lo cual no sería política ni económicamente deseable.

De hecho, el análisis del mercado inmobiliario que efectuamos a continuación nos desvelará que cada vez son más las familias de clase media y de rentas no muy bajas que se muestran incapaces de acceder por sí mismas a una vivienda digna en propiedad y que tan sólo una desaceleración de los precios del mercado puede proporcionarles el acceso a la misma.

Si bien la ambiciosa y eficaz operación llevada a cabo en cuanto a remodelación y rehabilitación de barrios ha tenido un fruto muy positivo y ha permitido eliminar buena parte de la infravivienda a la vez que se elevaba la calidad de vida de muchos ciudadanos, el problema sigue siendo muy complejo.

La solución parece estribar, ante todo, en el abandono de la Política de Viviendas concebida como política de fomento a la construcción y el empleo.

Se trata más bien de articular una política global de alojamiento que comprenda aspectos que van desde la posible construcción de nuevas viviendas a

la rehabilitación de las ya existentes, y que supere las contradicciones generadas por la Ley de Arrendamientos Urbanos en el mercado del alquiler a la vez que aborde el problema de la infraocupación del parque existente.

Vamos a pasar revista a estos aspectos a continuación y vamos a abordar, asimismo, las características físicas y económicas de las viviendas que se ofrecen hoy en día en el mercado.

En primer lugar, vamos a analizar la caótica situación actual del mercado de alquileres en España y sus posibles vías de reforma, con especial referencia al problema de los contratos de "*rentas congeladas*".

En segundo lugar, vamos a analizar el mercado de la vivienda usada, aspecto especialmente interesante para la Política de Viviendas en España porque este tipo de viviendas presenta generalmente precios más bajos que la otra nueva, por lo que puede apoyarse en este segmento una política social con menores costes para la Administración.

Haremos igualmente una reflexión sobre el estado de conservación del stock inmobiliario existente y la necesidad de emprender actuaciones de rehabilitación, actividad relativamente nueva en la Política de Viviendas española.

Respecto a la situación de la vivienda nueva debemos remitirnos a lo expuesto en el próximo capítulo de esta investigación, en el que se analiza exhaustivamente tanto la construcción actual y pasada de viviendas protegidas como libres.

2.2. El mercado de alquiler

2.2.1. Introducción

España presenta una situación anómala en el mercado inmobiliario en cuanto a sus esquemas de ocupación si se la compara con el resto de países de la CE: el país con mayor índice de viviendas en propiedad y con menor ocupación mediante arrendamiento, como ya se ha señalado.

Así, mientras en la antigua RFA, se calcula que el 58% del total de viviendas son utilizadas mediante alquiler, en Francia el 38% y en el Reino Unido el 37%, en España el porcentaje se sitúa en torno al 15%, según datos del MOPU referidos a julio de 1992.

La vigente Ley de Arrendamientos Urbanos es en parte causante de este problema, que ha incidido a su vez en el deterioro de los inmuebles, pues aproximadamente un 40% del total de las viviendas arrendadas están alquiladas con rentas muy bajas en comparación con los gastos de mantenimiento del inmueble a sufragar por parte del propietario, con lo que éste ha optado por el abandono del mismo. Esto explica, en palabras del Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA), por qué se ha tendido más a la construcción de solares que a la rehabilitación de inmuebles en mal estado.

Tras las modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 2/1985, más conocido como "*Decreto Boyer*", hubiese sido de esperar una mayor proporción de viviendas en alquiler y una dinamización de este mercado.

Sin embargo, las cifras apuntan a que de 2.5 millones de viviendas en alquiler en 1970 (es decir, el 30% del parque total de viviendas) se ha pasado en 1992 a más de 11 millones de viviendas en alquiler, lo que representa casi un 12% del parque total. Es decir, que si bien han aumentado en términos absolutos el número de viviendas ocupadas mediante el régimen de alquiler, este tipo de utilización de las viviendas ha ido perdiendo participación sobre el total.

Quizás esto sea explicable por el hecho (cuyas causas parecen apuntar a la falta de información y asesoramiento de los propietarios) de que de los 304.000 contratos firmados a partir de 1985, sólo unos 137.000 se han acogido a la posibilidad de que el propietario no prorrogue de forma forzosa el contrato de arrendamiento a sus inquilinos, es decir, que sólo un 45% de los contratos posteriores a 1985 se ha acogido al principal beneficio contemplado para el propietario en el Real Decreto-Ley 2/1985, que supone la cláusula de prórroga forzosa de los contratos de arrendamientos urbanos.

Resulta sorprendente que no haya sido aprovechado este aspecto precisamente por los que más se podían beneficiar. Incluso, se había considerado al "*Decreto Boyer*" como un tipo de normativa excesivamente dura para los arrendatarios, pasando sin transición de una situación de generalizada tiranía de éstos a la de los propietarios. La desinformación de los agentes ha permitido, al menos, que el paso haya sido gradual.

Actualmente sigue debatiéndose otra reforma más profunda en este mercado. A juicio del MOPTMA y de los principales interlocutores, es preciso

conjugar los intereses de las dos partes, inquilinos y arrendadores, igualmente protegibles y legítimos, enfocándose la reforma del alquiler de forma tal que dé estabilidad al inquilino -lo cual el Decreto Boyer dificulta- y, simultáneamente, evite perpetuar situaciones en las que la vivienda se vincule a éste permanentemente.

Como medida de fomento para el sector, el Gobierno actual ha introducido la posibilidad de incluir desgravaciones fiscales para aquellas personas que ocupen bajo el régimen de arrendamiento viviendas que no sean de su propiedad.

Indirectamente, esto permitirá controlar el volumen de rentas recibidas por los propietarios en la explotación de sus activos inmobiliarios y que, en la mayor parte de los casos, se escapa del control de la Administración, sobre todo teniendo en cuenta la atomización de la oferta de viviendas en alquiler en España que, una vez más, se caracteriza por su singularidad frente a la media europea, pues el 85% de las viviendas son alquiladas por particulares, que encuentran así un complemento a sus rentas, pero se ven perjudicados por la lentitud de las actuaciones judiciales, pues el hecho de que un inquilino deje de pagar la rentas puede suponer casi dos años de demora para recuperar la vivienda. Asimismo, la persecución de los profesionales del "*no pago*" es escasa.

El resto de la oferta de viviendas en alquiler se reparte como sigue: un 5% son sociedades privadas, un 0.7% son sociedades de promoción pública y un 6.9% de las viviendas son ofrecidas por la propia Administración Pública. El resto se reparte entre entes de naturaleza diversa según un estudio realizado por

el entonces MOPU⁸ (ver cuadros 2.1 al 2.5).

Un caso singular lo constituye la CAIXA, pues sin haber percibido estímulos o ayudas financieras para este apartado de su actividad social, posee un importante patrimonio de viviendas arrendadas. En el resto de las Cajas de Ahorros el inmovilizado dedicado al alquiler es poco significativo.

Si bien el MOPU ha explicado las técnicas con las que fueron llevadas a cabo sus estimaciones, reconoce que, en general, se haya podido dar un sesgo a la baja en cuanto a las rentas más altas.

Lo cierto es que las cifras presentadas a la opinión pública han sido objeto de una fuerte polémica, llegando a señalarse en la prensa que "*... sobre todo al comentar que eran poco más de 18.000 inquilinos los que pagaban más de 50.000 pts mensuales por el alquiler de su vivienda y que la renta media de todo el país es de 10.879 pts, algunos comentan incluso por qué no se facilitaba la lista de tan preciado tesoro*"⁹.

⁸ Antigua denominación del actual Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA).

⁹ Publicado en la Prensa el 1 de Abril de 1990.

CUADRO 2.1. (A)**NUMERO DE VIVIENDAS EN ALQUILER (1990)**

TRAMOS DE RENTA	CARACTERISTICAS CONTRACTUALES			TOTAL
	Antes de 1965	Entre 1965-84	Posterior 1984	
Hasta 1.000	74.982	28.135	2.327	105.444
De 1.001 a 2.000	74.266	56.227	942	131.435
De 2.001 a 5.000	98.174	195.721	10.539	304.434
De 5.001 a 10.000	62.844	204.348	42.726	309.918
De 10.001 a 20.000	28.255	182.347	98.690	309.292
De 20.001 a 50.000	10.849	70.507	110.622	191.978
Más de 50.000	0	10.532	8.228	18.760
T O T A L	349.370	747.816	274.074	1.371.261

FUENTE: MOPU (1990)

CUADRO 2.1. (B)**PORCENTAJE DE VIVIENDAS EN ALQUILER (1990)**

TRAMOS DE RENTA	CARACTERISTICAS CONTRACTUALES			TOTAL
	Antes de 1965	Entre 1965-84	Posterior 1984	
Hasta 1.000	21,46	3,76	0,85	7,69
De 1.001 a 2.000	21,26	7,52	0,34	9,58
De 2.001 a 5.000	28,10	26,17	3,84	22,20
De 5.001 a 10.000	17,99	27,33	15,59	22,60
De 10.001 a 20.000	8,09	24,38	36,00	22,56
De 20.001 a 50.000	3,10	9,43	40,36	14,00
Más de 50.000	0	1,41	3,00	1,37
T O T A L	100	100	100	100

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del MOPU.

CUADRO 2.2.**VIVIENDAS DE ALQUILER SEGUN SITUACION LEGAL Y RENTAS
(1990)**

SITUACION LEGAL	% DE VIVIENDAS CON RENTAS INFE- RIORES A 5.000 PTS.	RENTA MEN- SUAL EN PRO- MEDIO EN PTS.	NUMERO DE VIVIENDAS
Rentas Congeladas	51,1	7.704	1.022.176
Rentas Revisables con Prórroga Forzosa	8,1	19.817	211.220
Rentas Revisables sin Prórroga Forzosa	1,1	25.880	137.863
T O T A L	39,1	11.173	1.371.259

FUENTE: M.O.P.U. (1990)

CUADRO 2.3.**ENCUESTA REALIZADA POR EL MOPU RESPECTO AL NUMERO DE
VIVIENDAS ALQUILADAS CLASIFICADAS SEGUN PROPIETARIOS
(1990)**

CARACTER DEL PROPIETARIO	NUMERO DE VIVIENDAS (1)	PORCENTAJE DE (1) RESPECTO AL PARQUE TOTAL
Particular	1.176.072	85,8
Sociedad Privada	69.239	5,0
Sociedad Promoción Pública	10.193	0,7
Administración Pública	94.437	6,9
Otros*	1.571	0,1
NS/NC	19.561	1,4

FUENTE: M.O.P.U. (1990)

* Propietarios de naturaleza desconocida para el estudio.

CUADRO 2.4.**EVOLUCION DEL PARQUE DE VIVIENDAS (1990)**

FUENTE	NUMERO DE VIVIENDAS PRINCIPALES (1)	NRO. DE VIVIENDAS PRIVADAS DE ALQUILER (2)	PORCENTAJE (2)/(1)
Censo 1970	8.504.332	2.555.116	30,04
Censo 1981	10.430.895	2.168.661	20,79
EPF 1985	10.531.444	1.734.978	16,47
EPA 1989	11.670.000	1.365.814	11,70
Encuesta MOPU	11.670.000	1.371.259	11,80

NOTA.- EPF (Encuesta de Presupuestos Familiares), la elabora el INE.

EPA (Encuesta de Población Activa), la elabora el INE. No se incluyen viviendas secundarias ni turísticas.

El Cuadro está tomado de la Prensa del 1 de abril de 1990.

CUADRO 2.5.**PLAZOS DE LOS CONTRATOS TEMPORALES
EN VIVIENDAS DE ALQUILER (1990)**

VARIABLES	IGUAL O INFER. A 6 MESES (1)	DE 6 MESES A 1 AÑO (2)	MAS DE 1 AÑO (3)	TOTAL (4)=(1)+(2)+(3)
Viviendas Totales	2.140	87.504	48.218	137.862
% sobre Total	1,5	63,5	35,0	100,0
Renta Media Pts. sin Gastos	39.120	25.513	21.425	24.294
Renta Media Pts. con Gastos	40.853	27.222	22.780	25.880

FUENTE: MOPU (1990)

Ciertamente estas cifras no convencen a nadie y menos a los que se encuentran en la actualidad buscando un piso para alquilarlo. Incluso aceptando que se trata de una media y que las viviendas alquiladas de renta antigua hacen disminuir mucho el promedio, su peso sobre el parque total no es tan elevado como para justificar tales resultados.

Dentro del mercado de alquileres, destaca por su fuerte actividad el mercado de alquileres de locales y oficinas, beneficiado por el artículo 8 del Real Decreto-Ley 2/1985 de 30 de Abril que posibilitó la transformación de viviendas en locales de negocio, tanto por el propietario, como por el inquilino con autorización de aquél.

La aplicación del citado artículo 8 del Decreto Boyer ha propiciado fuertes incrementos en los precios, que han llegado a superar incluso el 30% en algunas calles de Madrid o Barcelona.

Sin embargo, el segmento de locales en alquiler presenta una variabilidad en los precios, en cuestión de pocos metros, de enormes cuantías. Esto es debido a que en el precio influyen un cúmulo de circunstancias considerables. Por ejemplo, en espacios de sólo 50 metros, pueden darse variaciones en los precios de hasta el triple, en función de encontrarse adyacente a grandes almacenes, a una parada de autobús o de metro, etc.

Para los defensores del libre mercado y para la mayor parte de los expertos, los efectos del control de alquileres sobre el mercado de la vivienda son muy negativos.

La experiencia de numerosos países europeos parece confirmar en parte estos efectos negativos: *"El control de alquileres no puede resolver el déficit de viviendas. Únicamente puede mitigar los efectos del déficit, proporcionando confort a los inquilinos actuales a expensas de los inquilinos futuros"*¹⁰.

En el caso de España y tras pasar revista a la situación creada por la coexistencia de multitud de diferentes tipos de contratos aún en vigor, estudiaremos los efectos de la situación pasada y las posibles reformas a afrontar en el futuro.

Aún reconociendo la tendencia liberalizadora de la legislación vigente, la situación actual sigue caracterizada por un amplio parque de viviendas de renta antigua o congelada y cautivo por la existencia de prórrogas forzosas.

Pueden distinguirse en España 5 tipos de situaciones según el citado estudio del MOPTMA:

- 1.- Viviendas de renta antigua o congelada, cuya revisión sólo puede hacerse mediante autorización administrativa y de forma tan limitada que no recupera la inflación sufrida ni remotamente.
Se trata de viviendas cuyo contrato es anterior al 1 de Julio de 1964.
- 2.- Viviendas de renta libre pero sin cláusula de actualización de precios, procedentes de contratos celebrados con posterioridad al 1 de Julio de 1964, o bien acogidas a cualquier Régimen de Protección y que han

¹⁰ *"Fair Deal For Housing"* Londres, Julio de 1971, pág.6.

pasado a ser libres y que carecen de cláusula de actualización.

- 3.- Viviendas libres con cláusula de estabilización de alquileres, procedentes de contratos posteriores al 1 de Julio de 1964.
- 4.- Viviendas libres acogidas al Real Decreto-Ley 30 de Abril de 1985 o "*Decreto Boyer*", con libertad tanto para la fijación de la renta como del plazo de duración del contrato.
- 5.- Viviendas de Protección Oficial acogidas a diferentes Regímenes de protección regulada por normas legales específicas e independientes.

Analizando la distribución de las viviendas principales en alquiler entre viviendas libres y V.P.O. a partir de la información recogida del MOPTMA y referida a continuación podemos deducir que, sorprendentemente, es mayor proporcionalmente la incidencia del alquiler entre viviendas protegidas que entre viviendas libres.

	TOTAL PRINCIPAL (1)	ALQUILER (2)	PROPORCION [(2)/(1)] x 100
LIBRES	74.25	73.83	99.43
PROTECCION OFICIAL	25.75	26.17	101.63
TOTALES	100.00	100.00	—

Este resultado parece ir aparentemente en contra de los objetivos sociales que dirigían la actuación en materia de Protección Oficial. Sin embargo, el fenómeno puede explicarse por el hecho de que mientras las viviendas libres alquiladas permanecían largos períodos de tiempo con revisiones que no cubrían la totalidad de la pérdida de poder adquisitivo, e incluso, sin revisión alguna, las V.P.O. arrendadas tenían la garantía cierta de ver revisadas sus rentas periódicamente.

Gracias a esta circunstancia, familias humildes, incapaces en principio de acceder a una vivienda incluso con financiación más blanda que la del mercado, se vieron favorecidas por la posibilidad ofrecida a los propietarios de V.P.O. de que arrendaran éstas, siempre dentro de alquileres limitados y en absoluto abusivos, pero esto sí, con garantía de revisión cierta.

Teniendo en cuenta que las V.P.O. de promoción pública se adjudicaban normalmente mediante venta con pago aplazado o acceso diferido a la propiedad, contratos de promesa de venta, etc., debemos concluir que la mayor incidencia del alquiler de V.P.O. cabe atribuirse precisamente a V.P.O. de promoción privada.

Naturalmente, tal diversidad de situaciones ha dado lugar también a una diversidad de efectos, que en general han sido catalogados de muy negativos, pues si bien es cierto que la prórroga forzosa y las escasas actualizaciones pretendieron ofrecer a los inquilinos una vivienda estable y digna, se dió lugar a que los arrendadores transfirieran rentas a los inquilinos, les "*subvencionaran*",

independientemente de la situación económica y rentas disponibles de unos y otros, máxime cuando en muchos casos los derechos sobre una vivienda de este tipo se han transferido de padres a hijos.

La escasa rentabilidad de las inversiones inmobiliarias destinadas al alquiler, en algunos casos extremos incluso negativa, ha imposibilitado la renovación y conservación de las viviendas, con el consiguiente deterioro del parque inmobiliario.

El abandono de la inversión en viviendas para alquiler contribuyó a reducir la oferta de las mismas y a la elevación de los precios de los nuevos contratos de alquiler.

La posible reforma a llevar a cabo debe conjugar los intereses de los inquilinos y propietarios, ambos igualmente legítimos, evitando caer en los errores del pasado, pues no hay que olvidar que el alquiler parece ser la única vía para aquéllos a los que el mercado o el sistema de protección no les ofrece el acceso a una vivienda digna.

Si nos planteamos el dilema entre el control de alquileres y la equidad, comprobaremos que, independientemente de que el sistema de controles establecido en nuestro país no es el único posible, en España se han producido graves distorsiones en el mercado y en los principios de equidad que teóricamente guiaron tales controles.

Se dan situaciones injustas y el reparto de cargas y costes son muy desiguales. Es desigual entre los propietarios, dependiendo del número de viviendas de renta antigua que posean y de la resistencia de los inquilinos a

abandonarlas.

Generalmente, esta resistencia se reduce a medida que el estado de deterioro de la vivienda aumenta, por lo que, injustamente, se ven más favorecidos los propietarios que menos inversiones hayan realizado en sus inmuebles.

La mejor situación, naturalmente, es la de aquellos propietarios que han pactado sus contratos con posterioridad al decreto Boyer y se han acogido a los beneficios de éste.

También es desigual la situación entre los inquilinos, dependiendo de que disfruten de una vivienda con contrato antiguo o reciente, dándose la circunstancia de que familias con mayores ingresos pueden estar gozando de alquileres más bajos. En suma, sin perder de vista que pueden existir planteamientos de índole social que aconsejen o no poner en práctica controles de alquileres, el sistema diseñado en España no sólo es ineficiente al distorsionar el mercado y producir efectos secundarios no deseados, sino que además tampoco cumple los deseados y perseguidos fines sociales que deberían guiarlo. Evidentemente, beneficia a unos y perjudica a otros, el problema es que lo hace indiscriminadamente y sin más criterio que la antigüedad del contrato.

Por otra parte, y teniendo en cuenta los principios que regulan e inspiran nuestra economía tras la entrada en la CE, la LAU vigente entra en conflicto al haber amparado el alquiler de locales comerciales acogidos a prórroga forzosa y sin revisión de la renta y permitir la competencia desleal de aquéllos que gozan de contratos de renta antigua con el resto de los establecimientos.

2.2.2. Evolución Legislativa.

La legislación en materia de alquileres en nuestro país, junto con el resto de la política de viviendas, ha tenido como objeto fundamental procurar una vivienda digna para la población a un precio razonable.

Sin embargo, la excesiva protección concedida al inquilino ha llevado a situaciones objetivamente injustas y fuertemente criticadas, al suponer una redistribución de la riqueza de los propietarios a los arrendatarios o sus sucesores, sin ningún tipo de criterio objetivo previo.

La situación más preocupante es la de las viviendas con renta antigua y prórroga forzosa, que obliga a la mayoría de los contratos vigentes y con antigüedad previa a 1985, año en que se toman disposiciones para liberalizar el mercado.

Como ya hemos señalado, si bien esta normativa nace con el justo y razonable deseo de dar una estabilidad suficiente al inquilino y dotarle de protección legal, llevada a sus últimas consecuencias, ha dado lugar finalmente a la existencia de un importante parque de activos inmobiliarios cautivos e irrealizables a causa de contratos de arrendamiento pactados en condiciones que hoy nos parecen irrazonables.

El Real Decreto-Ley 2/1985 o Decreto Boyer intentó paliar, al menos en parte, esta situación al suprimir la necesidad de prórroga forzosa en los contratos de arrendamientos urbanos y permitir que las viviendas pudieran ser convertidas

en locales de negocio por el propietario o por el inquilino con consentimiento de aquél, intentando sacar al mercado viviendas desocupadas y cuyos propietarios se resistían a alquilar.

Sin embargo, tampoco la situación creada convence a nadie: el Decreto Boyer deja excesivamente indefenso al inquilino, las viviendas en alquiler han perdido peso frente al parque total de las viviendas y sigue pendiente la cuestión de los contratos de alquiler anteriores al 1 de Julio de 1964, que se supone representan del orden del 36% del total de viviendas arrendadas, con rentas congeladas.

El Gobierno actual pretende fomentar al mercado eliminando el excesivo intervencionismo, convencido de que para buena parte de la población el alquiler supone una vía óptima ante la escalada de los precios de las viviendas puestas a la venta.

2.2.3. El intervencionismo en los arrendamientos urbanos de viviendas libres.

El intervencionismo en los arrendamientos urbanos tiene una gran tradición tanto en España como en Europa. Basta recordar que ya en 1470 el Papa Pablo II prohibió el desalojo de los inquilinos en la ciudad de Roma salvo en el caso de necesidad del propietario o falta de pago de la renta pactada y que en 1564 el Alcalde de Madrid recibió poderes para fijar alquileres justos incluso en el caso de que no se pidiese su arbitrio.¹¹

¹¹ Según BERGEL, E.: *"Sociología Urbana"*, Buenos Aires 1959.

Sin embargo, a principios del siglo XIX, el Decreto de 1818, posteriormente elevado a Ley el 9 de Abril de 1842, consagró el principio de libertad en el pacto de alquileres, situación que se prolongó hasta 1920. Hasta esta fecha, el arrendamiento era tratado en nuestro Código Civil con arreglo a las pautas de libertad de las partes en cuanto a los términos del contrato -precio, duración del contrato, etc.- de forma que la singularidad de cada contrato se debía, en su caso, a las estipulaciones pactadas libremente entre arrendador y arrendatario.¹²

Sin embargo, el éxodo del campo a la ciudad derivado de la paulatina industrialización, la fuerte inflación que supuso la Primera Guerra Mundial y que afectó fuertemente a los precios de los alquileres y el propio espíritu protector y paternalista que inspiraba las actuaciones del Gobierno en aquellos momentos, llevaron a la aprobación, el 21 de Julio de 1920, de un Decreto conocido como "*Decreto Bugallal*".

Este Decreto, claramente intervencionista, suponía un conjunto de claras limitaciones de los derechos de los propietarios a favor de los arrendatarios. En un principio, sólo se podía aplicar en ciudades de más de 20.000 habitantes y disponía la prórroga forzosa, tasa legal de renta -que colocaba a las rentas de alquiler a los precios vigentes a 31 de Diciembre de 1914, es decir, antes de que la inflación producida por la Guerra se manifestase-, limitación de las causas de desahucio y transmisibilidad del contrato, concediéndose la subrogación a los

¹² TAMAMES, R.: "*Estructura Económica de España*". Alianza Universidad, Madrid, 1989.

descendientes o a otros posibles inquilinos¹³.

Aún cuando el Decreto Bugallal fue promulgado con carácter transitorio y limitado ámbito de aplicación, la congelación de alquileres se amplió a toda la población con el Decreto de 29 de Diciembre de 1931, consolidándose con las sucesivas Ley de Arrendamientos Urbanos de 31 de Diciembre de 1946, modificada en 1949, Ley de Bases de 22 de Diciembre de 1955 y Texto Articulado de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 13 de Abril de 1956, Ley 40/1946 de 11 de Junio y vigente Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos aprobado por Decreto 4104/1964 de 24 de Diciembre, modificado -sólo en relación a la prórroga forzosa y destino de la vivienda- por el Real Decreto Ley 2/1985 de 30 de Abril.

Tal cúmulo de normativas superpuestas ha ido dando lugar a un conjunto de situaciones jurídicas muy diversas y a las que vamos a pasar revista a continuación.

Asimismo, diversas medidas y Leyes especiales protectoras de la vivienda regulan materias tales como rentas máximas de alquileres, etc., como es el caso de la Ley de "*Casas Baratas*" de 12 de Junio de 1911, las Leyes de 7 de Mayo y 22 de Julio de 1942 sobre fijación de rentas y prórroga forzosa, los Decretos de 24 de Enero y 7 de Julio de 1944 y 9 de Agosto de 1946 sobre suspensión de deshaucios y el Decreto-Ley de 30 de Diciembre de 1944, modificado por el de 30 de Noviembre de 1945, sobre subarriendos.

¹³ FURONES FERRERO, L. y BARJA PEREIRO, J.: "*La vivienda en alquiler*". Revista Situación, 1988/2, pág. 141.

La L.A.U. de 1946 carece del carácter temporal que había marcado a sus predecesores. El mismo Decreto Bugallal, aunque fue prorrogado año tras año, tenía un carácter expresamente transitorio.

En el discurso de defensa de la L.A.U. de 1946, el Ministro de Justicia señala que esta Ley es también un tránsito hacia un más efectivo control de alquileres al ser "*establecida por imperativos económicos y sociales*".

En esencia, la Ley de 1946 era extremadamente dura en cuanto a la congelación de alquileres, distinguiendo tres tipos de viviendas:¹⁴

- 1.- Viviendas construidas u ocupadas después del 2 de Enero de 1942.

La renta quedaba fijada en la cuantía que hubo de abonar el primer inquilino, sin que pudieran darse elevaciones posteriores, ni siquiera con cambio de inquilino.

- 2.- Viviendas construidas u ocupadas entre el 18 de Julio de 1936 y el 2 de Enero de 1942.

La renta estaba totalmente congelada, no pudiendo elevarse ni siquiera en el supuesto de consentimiento de ambas partes.

- 3.- Viviendas construidas u ocupadas con anterioridad al 18 de Julio de 1936. Se establecían porcentajes de aumentos mínimos, que además quedaban en suspenso hasta 1952.

Esta primera Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946, que supuso una

¹⁴ BARJA, J.: "*Legislación Española sobre viviendas en arrendamiento*". Revista Española de Financiación a la Vivienda, núms. 8-9, B.H.E., Madrid 1989, págs. 25 a 34.

regulación de carácter permanente, fue modificada por la Ley de Bases de 1955 de 22 de Diciembre y el texto articulado de la L.A.U. de 13 de Abril de 1956.

La L.A.U. de 1956 supone un cambio de filosofía radical en la regulación del alquiler puesto que su principio rector vendría a ser la libertad de las partes en la fijación de las rentas. Al mismo tiempo, reconocía que la situación a la que había dado lugar la L.A.U. de 1946 era injusta y había alejado al capital privado de la inversión en bienes inmuebles, escaseando la oferta de viviendas en alquiler y viéndose perjudicados en última instancia los propios inquilinos a los que se pretendió beneficiar.

Inclusive, reconoce que a la hora de aplicar planteamientos encaminados a la protección de los inquilinos debería haberse discriminado entre viviendas modestas y suntuarias.

A pesar de los positivos puntos de partida de la nueva Ley, sus planteamientos se redujeron a simple teoría, al permitir al arrendatario el recurso a una junta de estimación en el caso de revisiones del alquiler que fueran considerados abusivas. Además, el importe no podía recuperar la inflación sufrida con anterioridad y los períodos de revisión no eran regulares, sino que debían ser fijados mediante disposiciones del Gobierno y no automáticamente.

La L.A.U. de 1956 es derogada por la L.A.U. de 1964.

La Ley 40/1964 de 11 de Junio distingue entre los contratos anteriores a su entrada en vigor y los posteriores, manteniendo la libertad absoluta en la

fijación del alquiler para contratos que se celebren a partir de su entrada en vigor¹⁵.

Respecto a los contratos anteriores, era necesaria una disposición administrativa previa que autorizase la elevación de la renta.

Respecto a los contratos posteriores al 1 de Julio de 1964 -fecha en la que entra en vigor la Ley 40/1964- existía libertad absoluta de fijación de la renta, pero una vez pactada ésta, no podía ser revisada en el caso de que no contuviese cláusula de actualización o bien el Gobierno no permitiese la plena actualización según lo pactado.

La Ley de 1964 permitía la prórroga forzosa, siendo nula cualquier disposición en el contrato que la vulnerase, incluyendo la renuncia expresa del inquilino a sus beneficios. Se contemplan como causas suficientes para la suspensión de la prórroga forzosa las siguientes:

1.- Que el propietario necesite la vivienda para sí o para sus ascendientes o descendientes.

2.- Que el arrendatario o propietario proyecte el derribo de la finca con el objeto de edificar otra que tuviese 1/3 más de viviendas que la actual, o sólo una más, como mínimo si no las hubiese en el edificio que pretende derribar, respetando al mismo tiempo el número de locales de negocios existentes.

3.- Cuando la vivienda no esté ocupada durante más de seis meses durante

¹⁵ RAFOLS ESTEVE, J.: *"El control de alquileres como medida de la política de vivienda"*. ICE núm. 548, Abril de 1979, pág. 130 a 132.

el curso de un año, excepto en el caso de que el inquilino demuestre que la desocupación obedece a justa causa.

4.- Cuando el inquilino ocupe 2 o más viviendas en la misma población y el uso de las mismas no sea indispensable para atender a sus necesidades.

5.- Cuando el inquilino en un plazo de seis meses anteriores a la fecha de presentación de la demanda de prórroga hubiese tenido a su disposición, como titular de un derecho real de uso y disfrute, una vivienda desocupada apta para sus necesidades y de características análogas a la arrendada.

Estas son, en exclusiva, las posibles causas de denegación de la prórroga legal forzosa del inquilino.

Además, la Ley 40/1964 establece, para poblaciones de más de 1 millón de habitantes, una escala que permite distinguir entre viviendas suntuarias y no suntuarias. Las viviendas suntuarias serían aquellas que en la fecha de referencia devengasen renta de alquileres igual o superior a la indicada en la siguiente tabla:

Hasta 30-9-1939	500 pts.
De 1-10-39 a 1-1-1942	1.000 pts.
De 2-1-42 a 31-12-1946	2.000 pts.
De 1-1-47 a 31-12-1956	3.000 pts.
De 1-1-57 a 31-12-1959	5.000 pts.
A partir del 1-1-1960	6.000 pts.

En cuanto al sistema de revalorización de las rentas, es diferente para viviendas cuyo contrato se celebre antes del 12 de Mayo de 1956 -fecha de entrada en vigor de la Ley de 22 de Diciembre de 1955- del 12 de Mayo de 1956 al 1 de Julio de 1964 o con posterioridad al 1 de Julio de 1964.

En el caso de viviendas que estuviesen alquiladas con anterioridad al 12 de Mayo de 1956, la Ley establece un trato diferente según se trate de viviendas suntuarias o no.

En el caso de viviendas suntuarias, se establecen coeficientes de revalorización que en el caso de poblaciones de menos de 10.000 habitantes deben reducirse en un 10%.

En el caso de viviendas no suntuarias, se fijan de forma administrativa las posibles revalorizaciones dependiendo de las correspondientes disposiciones gubernamentales.

Así pues, a partir de 1964 se establecía la posibilidad de contemplar en los contratos cláusulas de actualización de rentas, además de libertad absoluta en la fijación de las mismas.

Sin embargo, el alcance real de tales actualizaciones legalmente contempladas, resultó muy escaso en la práctica, al limitarse los incrementos a la recuperación de las elevaciones registradas por el índice de precios de alquileres, que se ha mostrado normalmente más moderado que el índice general.

De las relaciones económicas derivadas de un contrato de arrendamiento, resulta fundamental determinar con exactitud qué es lo que se entiende por "*renta*", pues sólo ésta es susceptible de revalorización. La L.A.U. de 1964 distingue básicamente entre:

a) Renta legal, que es la suma de la renta pactada y todas las revalorizaciones y actualizaciones autorizadas.

b) Cantidades asimiladas a la renta, sobre las cuales nunca se calculan las actualizaciones aún cuando sean cantidades pagadas por el inquilino al arrendador.

Ya hemos visto las posibles causas de autorización o incremento de la llamada renta legal.

En el caso de cantidades asimiladas a renta, el arrendador puede exigir al inquilino el pago de los capitales invertidos en el caso de obras de reparación o mejora a razón de un 8% anual del capital invertido y siempre que no exceda el 25% del alquiler anual. Asimismo, el propietario puede repercutir -salvo excepciones contempladas en el art. 99 de la L.A.U.- impuestos que recaigan sobre el inmueble, tales como renta catastral, contribuciones especiales, etc.

En 1985 vuelve a introducirse otra normativa de regulación del mercado de alquileres, como ya sabemos, que deroga parte de los principios de la Ley de 1964 y a cuyo contenido básico ya nos hemos referido.

2.2.4 El intervencionismo en los arrendamientos urbanos de viviendas protegidas.

2.2.4.1. Introducción.

Todas las viviendas y locales de negocios construidos al amparo de cualquier tipo de régimen de protección quedan excluidos de la normativa contemplada por la L.A.U.

El período de aplicación de las Leyes protectoras, al amparo de las cuales son construidos dichos inmuebles, oscila entre 20 y 50 años durante los cuales están sometidos a dicha normativa especial.

En el caso de que esta normativa se encuentre ya derogada -cosa no tan frecuente, pues la primera Ley especial data de 1911- se regularán por lo dispuesto en la L.A.U. de 1964 y modificaciones posteriores del Real Decreto-Ley 2/1985.

Sintéticamente, la evolución de la política de viviendas protegidas, de la que nos ocuparemos en el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral es la siguiente:

Las primeras disposiciones fueron la "*Ley de Casas Baratas*" de 1911 y el Reglamento que la desarrolla en 1912, sufriendo posteriores modificaciones y refundiéndose la legislación en esta materia en el Decreto-Ley de 10 de Octubre de 1924.

Por Decreto-Ley de 29 de Julio de 1925 se regulan las llamadas "*Casas Económicas para la clase media*". En todas estas normativas los precios de alquiler de las viviendas estaban tasados y no podían modificarse mientras subsistiera el contrato de arrendamiento.

La Ley de 25 de Junio de 1935, conocida como Ley Salmón, intenta dar un nuevo impulso a la construcción de viviendas para las clases más humildes, fijándose rentas máximas en función del área geográfica de ubicación.

Tras la Guerra Civil, pueden distinguirse cuatro etapas en la evolución de las políticas de protección a la vivienda:

a) En la primera etapa, de 1939 a 1954, se pretende reconstruir de la forma más acelerada posible el patrimonio inmobiliario, que había sufrido grandes daños durante la guerra. Es urgente la reconstrucción y rehabilitación de edificios que amenazan con el derrumbamiento.

La Ley de Viviendas Protegidas de 19 de Abril de 1939 establecía rentas muy reducidas y tasadas administrativamente. Igualmente sucedía con las viviendas construidas al amparo de las sucesivas Leyes de Viviendas bonificables de 1944, 1948 y 1958.

b) La segunda etapa, de 1954 a 1976, seguía persiguiendo la construcción de viviendas destinadas a los estratos más modestos. Así, el régimen de viviendas de renta limitada, regulado por la Ley de 15 de Julio de 1954 y desarrollado por el Decreto de 24 de Junio de 1955 y las viviendas subvencionadas reguladas por la Ley de 6 de Noviembre de 1957 y desarrollada por el Decreto de 23 de Noviembre de 1957, tenían tasados los precios máximos de alquiler por m² y las posibles revisiones.

Con posterioridad, y dentro de esta misma etapa, el Plan Nacional de la Vivienda 1961-1976, decide dictar un Texto Refundido de la Legislación de V.P.O. en el cual se establecen las rentas máximas de alquiler según los distintos tipos de vivienda y las posibles revisiones, que no podrían superar el 25% del incremento que sufriesen los módulos de construcción aprobados para las V.P.O.

c) La tercera etapa, de 1976 a 1978, se inicia con el Real Decreto-Ley 12/1976 de 30 de Julio, desarrollado por el Real decreto 2278/76 de 16 de

Septiembre, en el que se regulan las llamadas viviendas sociales.

d) La cuarta etapa, que es la actual, se inicia en 1978 a través del Real Decreto-Ley 31/1978 de 31 de Octubre desarrollado por el Real Decreto 3148/1978 de 10 de Noviembre, en los que se regulan los alquileres de V.P.O. distinguiéndose entre las V.P.O. de promoción pública y privada diferenciándose dentro de esta última el llamado Régimen Especial y el Régimen General. Tanto en la promoción pública como privada se establece la posibilidad de actualización de las rentas de alquiler en función de la evolución del subíndice "*viviendas en alquiler*". En el caso de V.P.O. de promoción pública -precisamente las destinadas a los estratos más humildes- sólo puede actualizarse hasta un 50% de dicho índice. Incluso cabía la posibilidad de conceder subvenciones para la renta inicial.

La renta máxima inicial se establecía como un porcentaje del precio máximo de renta o módulo en el momento del contrato de arrendamiento. Dicho porcentaje representaba el 6% para V.P.O. de promoción privada y el 3% para V.P.O. de promoción pública. En ambos casos el propietario puede repercutir sobre el inquilino las obras de mejora y acondicionamiento; posteriormente se han ido elevando dichos porcentajes, pero de forma muy moderada.

Siguiendo a J. Barja Pereiro¹⁶ cabe distinguir cinco aspectos fundamentales en cuanto al arrendamiento de viviendas acogidas a cualquier régimen de protección:

¹⁶ BARJA PEREIRO, J.: "*Legislación...*". Op. cit., págs. 27 a 31.

- 1.- Determinación de la renta.
- 2.- Revisión y modificación de la renta.
- 3.- Posibles incrementos de la renta.
- 4.- Prórroga del contrato.
- 5.- Resolución del contrato.

Vamos a pasar revista a estos aspectos a continuación.

2.2.4.2. Determinación de la renta.

En la determinación de la renta de V.P.O. hay que distinguir dos tipos de situaciones posibles hoy vigentes:

A) Viviendas de regímenes anteriores al Real Decreto 31/1978 de 31 de Octubre.

En este caso, la renta máxima inicial se determina en función de lo establecido en el Decreto 2314/68 de 24 de Julio, art. 120, en el que se desarrolla el Reglamento del Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial de 1963, distinguiendo tres categorías de viviendas:

- 1) Grupo I: la renta se fija multiplicando la superficie útil de la vivienda por la centésima parte del módulo o coste de ejecución material por m² y por un coeficiente que puede ser 2.2 si la superficie es igual o inferior a 110 m²; al exceso se le multiplica por 1.08.
- 2) Grupo II: la renta se fija en el 4.5% del presupuesto protegible o coste de la vivienda.

- 3) **Viviendas subvencionadas:** la renta se fija multiplicando los m² de superficie útil por un 1 % del módulo y por un coeficiente que depende de la población en la que esté ubicada la vivienda. Así, para poblaciones de más de 100.000 habitantes y sus áreas de influencia se establecía un coeficiente de 1.67, para poblaciones de más de 20.000 habitantes y sus áreas de influencia, se establecía un coeficiente de 1.48 y para poblaciones de menos de 20.000 habitantes el coeficiente era de 1.29.

B) Viviendas acogidas al régimen establecido por el Real Decreto-Ley 31/1978 y desarrollado por el Real Decreto 3148/1978.

Las viviendas acogidas a dicha normativa deben diferenciarse, a efectos de la determinación de la renta de alquiler, según fuesen V.P.O. de promoción pública o privada:

- 1) **V.P.O. de promoción privada.**

En este caso, la renta máxima anual no podría superar el 6% del precio máximo de venta autorizado en el momento de celebrarse el contrato. El Real Decreto 1494/1987 de 4 de diciembre eleva dicho porcentaje al 7.5%.

- 2) **V.P.O. de protección pública.**

En este caso, la renta máxima anual no podría superar el 3% del precio máximo de venta autorizado en el momento de celebrarse el contrato. El Real Decreto 1494/1987 de 4 de Diciembre eleva dicho porcentaje al 4.5%.

Dicho Real Decreto 1494/1987 establece en ambos casos de V.P.O. de promoción pública y privada que el inquilino deberá abonar en concepto de "*cantidades asimiladas a la renta*" -en terminología tradicional de la L.A.U.- el importe del capital invertido por el arrendador en obras de reparación y mejora.

En el caso de V.P.O. de promoción pública existe la posibilidad de que la Comunidad Autónoma correspondiente otorgue subvenciones a la renta pagada por el inquilino en función de las circunstancias económicas y familiares de éste. Esta subvención puede ser retirada e incluso suprimida en el caso de que dichas circunstancias se viesen modificadas.

En suma, la legislación vigente en materia de V.P.O., ya sea de promoción pública o privada, prohíbe cualquier sobreprecio que supere la cantidad fijada administrativamente como renta máxima. La infracción se sanciona con multas que oscilan entre 250.000 a 1.000.000 de pesetas, además de la devolución al inquilino de las cantidades percibidas indebidamente por el arrendador o propietario.

2.2.4.3. Revisión y modificación de la renta.

En este aspecto, la situación es distinta dependiendo de la normativa aplicable a la vivienda.

Podemos distinguir dos tipos de situaciones fundamentales:

- 1) Viviendas acogidas a regímenes de protección anteriores al Real Decreto 31/1978.

Dentro de ellas existen diferentes sistemas de revisión, dependiendo de la

situación en el momento de la entrada en vigor del Reglamento de V.P.O. de 24 de Julio de 1968.

El Reglamento de 1968 revisa, sin retroactividad, la renta de viviendas acogidas a regímenes de protección anteriores al mismo de la siguiente forma:

a) La renta de viviendas protegidas acogidas a cualquier régimen anterior a la Ley de Viviendas de Renta limitada de 15 de Julio de 1954 se puede actualizar ampliando las revisiones autorizadas para viviendas no suntuarias sujetas a la L.A.U. desde 1952 hasta 1956. Se tomará como renta a revisar la menor de las dos cantidades siguientes: la renta efectivamente satisfecha y la renta señalada en la calificación definitiva.

b) Las rentas de viviendas de renta limitada acogidas a la Ley de 15 de Julio de 1954 se incrementarán dependiendo de que pertenezcan al Grupo I o II y según la fecha de calificación:

* Viviendas de Grupo I:

a) Calificadas antes del 17-11-1960, se actualizarán con un incremento del 15%.

b) Calificadas entre el 17-11-1960 y el 7-9-1963, se actualizarán con un incremento del 5%.

* Viviendas del Grupo II:

a) Calificadas antes del 11-4-1957, se actualizarán un 28.5%.

b) Calificadas entre 11-4-1957 y el 7-1-1961, se actualizarán un 21.5%.

c) Calificadas entre el 7-1-1961 y el 23-9-1963, se actualizarán un 17.5%.

d) Calificadas entre el 23-9-1963 y el 2-7-1966, se actualizarán un 10.20%.

B) La renta de viviendas acogidas al reglamento de V.P.O. de 1968 puede revisarse periódicamente en el 25% de la diferencia entre el módulo vigente en la fecha de celebración del contrato y el módulo vigente en el momento de la revisión.

2) Viviendas acogidas al Real Decreto 31/1978.

Las rentas de estas viviendas pueden revisarse cada dos años en función de las variaciones experimentadas por el subíndice de precios al consumo "Viviendas en Alquiler" elaborado por el I.N.E. En el caso de que se tratase de V.P.O. de promoción pública, únicamente puede revisarse un 50% de los incrementos experimentados por dicho índice.

2.2.4.4. Incrementos de la renta.

La Ley permite que la renta revalorizada pueda incrementarse, aunque sea exclusivamente por la mera voluntad del arrendador y aunque no haya acuerdo.

El control de la legalidad de los incrementos de la renta compete a los Tribunales Ordinarios. Si así lo considera, la Administración puede instruir expediente sancionador contra el arrendador si considera que el incremento de la renta ha sido abusivo y establecer multas y sanciones.

El arrendador puede repercutir en el inquilino los gastos por prestación de

servicios de los que disfrute el inquilino y que sean a cuenta del propietario, así como los gastos de conservación de jardines, etc., que satisfaga el propietario y que objetivamente se consideren vinculados a la propiedad y que, por tanto, sean disfrutados por el inquilino.

Asimismo, el arrendador puede repercutir anualmente el 8% del capital invertido en obras de conservación y mejora, siempre que dichas obras de mejora se atengan a los límites prescritos en la legislación y estén conformes con la normativa vigente en materia de protección de viviendas.

Por otra parte, hay que señalar que, en las principales ciudades de los países de nuestro entorno, también se está reflejando la tendencia a la disminución de viviendas en alquiler y el incremento de viviendas ocupadas por sus propietarios, por lo que el relativo fracaso del mercado de la vivienda en alquiler en España no es únicamente resultado de una desfasada política intervencionista, sino más bien una tendencia que afecta en mayor o menor medida a toda Europa, sobre todo teniendo en cuenta las medidas de desregularización y liberalización del mercado de viviendas en alquiler adoptadas en nuestro país en los últimos años.

Siguiendo a L. Furones¹⁷ podemos señalar que en el caso específico de España existe una larga serie de argumentos responsables de la disminución de las viviendas destinadas al arrendamiento sobre el total del mercado. Algunos de

¹⁷ FURONES, L.: "La vivienda en arrendamiento". Revista Española de Financiación a la Vivienda, núms. 8-9 B.H.E. Madrid, 1988, pág. 37.

ellos son antiguos, y otros, mucho más recientes.

Vamos a ver algunos de estos aspectos a continuación:

1.- La intervención de los poderes públicos.

El Estado, a través de la Política de V.P.O. ha potenciado la promoción y construcción de viviendas mediante financiación privilegiada y con beneficios económicos de todo tipo. Aún cuando en el pasado la inmensa mayoría de estas viviendas se cedían mediante un contrato de compra-venta, recientemente se han ampliado los beneficios al caso de viviendas que vayan a ser cedidas mediante arrendamiento. Si las viviendas pueden acogerse al Régimen Especial surgido con el Real Decreto 1494/1987 de 4 de diciembre, y mantenido por los sucesivos Planes de Vivienda, precisamente dirigido a los estratos económicamente más débiles, se incrementan las ayudas.

Igualmente, se han hecho extensivos a las adquisiciones de vivienda usada los beneficios económicos de las V.P.O. Esta acertadísima medida ha facilitado a las familias de bajos ingresos el acceso a viviendas que, por las condiciones del mercado, presentan generalmente (a igualdad de condiciones: ubicación, m², etc.) precios más bajos que las de nueva construcción.

En definitiva, el Estado ha realizado una importantísima labor de construcción y promoción directa o indirecta para los estratos económicamente más débiles, que se han visto beneficiados con el uso y disfrute de una vivienda cedida generalmente en propiedad, aunque también es cierto que se han

producido importantes desviaciones respecto a sus lógicos usuarios (sobre esta cuestión nos ocupamos detalladamente en el Capítulo 3 de esta investigación).

2.- El efecto del control de alquileres sobre el mercado de la vivienda.

El hecho cierto es que las autoridades españolas han intervenido y reglamentado muy activamente este mercado. El resultado es una confusa situación en la que se superponen normativas y regulaciones distintas pero que, en la mayor parte de los casos, tienen un denominador común: el trasvase de rentas de los arrendadores a los arrendatarios, independientemente de las rentas disponibles de unos y otros y en función, simplemente, de la fecha de celebración del contrato.

Esta situación hizo perder su atractivo, recientemente recobrado, sin embargo, a la inversión en activos inmobiliarios, con lo que podemos observar que, a diferencia de lo que sucede en Europa, donde existe un importante y mayoritario porcentaje de alquileres ofrecidos por empresas expresamente dedicadas a este sector, en España no se ha desarrollado suficientemente esta actividad y la mayoría de las viviendas arrendadas son ofrecidas por particulares.

3.- El aumento de las rentas familiares.

Operado como consecuencia de la paulatina industrialización y desarrollo de nuestro país. Igualmente influyó la buena relación -hoy desaparecida para la mayor parte de la población- entre el precio de la vivienda y los ingresos medios.

4.- *La mejora en las condiciones de financiación.*

Esta mejora debe entenderse en el sentido de ampliación de la gama de productos financieros para la vivienda derivada del desarrollo del sistema financiero de nuestro país y ha llevado a reducir a las empresas constructoras la parte del precio de venta que financiaban ellas mismas directamente.

5.- *La propia reducción del parque de viviendas en alquiler transformado en viviendas ocupadas por sus propietarios.*

La L.A.U. no obliga al propietario a ceder la vivienda al inquilino en régimen de propiedad sino exclusivamente en régimen de alquiler, lógicamente, pero en la práctica, dado que no puede desvincular al inquilino de la vivienda y no puede elevar la renta, en muchos casos se ha optado por la venta directa al inquilino, aun cuando la L.A.U. en teoría sólo reconoce a éste los derechos de tanteo y retracto en el caso de venta de la vivienda arrendada.

Naturalmente, al arrendador le queda la vía de vender la casa -"*inquilino incluido*"- a cualquier tercero, pero esta posibilidad resulta remota a menos que malvenda la propiedad a muy bajo precio, lo que deja al inquilino en condiciones de ejercer sus derechos preferentes de tanteo y retracto frente a cualquier comprador posible.

En definitiva, aunque normalmente la venta del inmueble sería una operación poco rentable para el arrendador, sí le permitiría recuperar capital y desvincularlo de una inversión inmobiliaria totalmente improductiva.

6.- *El incremento en las tasas de inflación.*

Este incremento permitió que muchos créditos hipotecarios concedidos para adquisición de viviendas a tipos de interés fijos presentaran condiciones en términos reales cada vez más favorables.

7.- *El fracaso de las medidas adoptadas para el estímulo del alquiler de viviendas en un país con un altísimo grado de viviendas desocupadas.*

Existen además otros factores explicativos de tipo sociológico, como la vinculación de la sociedad española al medio rural -tal como hemos señalado antes- y la enorme valoración que en estas circunstancias se da a la propiedad.

Igualmente, la falta de inversiones alternativas llevaba tradicionalmente a la concepción de la compra de una vivienda como la inversión idónea y siempre necesaria que toda familia debía realizar.

Este conjunto de circunstancias explica por qué España presenta un porcentaje inferior al 20% de viviendas en alquiler, mientras en Europa, países como la antigua RFA alcanzan más del 60%.

2.2.4.5. Resolución del contrato

Según el Reglamento de V.P.O. los propietarios de una vivienda pueden promover la resolución del contrato y el desahucio de los arrendatarios u ocupantes de viviendas por cualquiera de las causas previstas en la LAU que son de aplicación a las viviendas libres además por las siguientes:

- 1.- Falta de pago de la renta o cantidades asimiladas a la misma.
- 2.- Ocupación de la vivienda de forma ilegal.
- 3.- Extinción de cualquier relación laboral entre propietario e inquilino que incluyese como contraprestación la utilización de la vivienda, como es el caso de porterías...
- 4.- Dañar al inmueble, sus instalaciones o servicios.
- 5.- Infracción grave o muy grave a la legislación de V.P.O.
- 6.- No destinar la vivienda a uso permanente y habitual salvo que exista una justa causa, como puede ser un destino forzoso, etc.
- 7.- Subarriendo o cesión total o parcial de la vivienda.

Adicionalmente y como singularidad frente a la LAU, el Reglamento de VPO exige al inquilino que ocupe la vivienda en un plazo máximo de tres meses desde la fecha del contrato en el caso de que se trate de una VPO de promoción privada, o en el plazo de un mes en el caso de VPO de promoción pública.

2.2.5. Aspectos fundamentales de la regulación en materia de arrendamientos

En general, son de aplicación, salvo en determinados aspectos de VPO, que ya hemos analizado, las normas contenidas en la LAU y referentes a:

- 1.- Competencia y procedimiento.
- 2.- Obligaciones generales de arrendador y arrendatario.

- 3.- **Derechos preferentes del inquilino en el caso de la venta del piso.**
- 4.- **Fianza.**
- 5.- **Plazo del contrato y duración. Las normas contenidas en la LAU sobre prórroga forzosa no son de aplicación necesaria en todos los casos como ya hemos visto anteriormente.**
- 6.- **Condiciones de entrega de la vivienda y normas de utilización de la misma.**
- 7.- **Obras de mejora, que en el caso de VPO y tratándose de zonas comunes, requieren la autorización de 2/3 de los inquilinos y si sólo afecta a la vivienda particular, se requiere la autorización del inquilino.**
- 8.- **Transmisión y cesión, ya sea inter vivos o mortis causa.**
- 9.- **Causas de resolución.**

En lo fundamental, y dejando a un lado particularidades menos relevantes, la situación actual difiere según tres tipos de circunstancias:

- a) **Según las condiciones pactadas en el contrato.**
- b) **Según que la vivienda sea protegida o libre.**
- c) **Según la normativa a la que esté acogida, circunstancia que depende en gran medida de las otras dos, así como de la fecha de celebración del contrato.**

Existen tres aspectos fundamentales y de gran impacto para las relaciones económicas entre arrendador y arrendatario que vienen determinadas por las circunstancias anteriormente señaladas:

A) *DESTINO DE LA FINCA.*

Hasta el Decreto de 17 de Mayo de 1973, ningún local destinado con anterioridad a hogar familiar podía ser dedicado a local de negocio posteriormente o a otros fines, aunque sí podía hacerse mientras el fin principal siguiese siendo el de vivienda.

Esta prohibición desapareció con el citado Decreto.

Posteriormente, el Decreto Boyer dispuso que los propietarios de fincas urbanas podían modificar el fin de las viviendas con el consentimiento del inquilino, transformándolas en locales de negocio, excepto si existiese alguna causa derivada del propio inmueble que lo desaconsejara. Igualmente, esta transformación podía llevarla a cabo el inquilino siempre y cuando contase con la autorización del propietario.

Se mantiene, no obstante, la prohibición de transformar viviendas en locales de negocio en el caso de VPO, lo cual parece coherente con los fines inspiradores de la política de viviendas protegidas. Incluso, se da la circunstancia de que, según el artículo 108 del Reglamento de VPO de 24 de Julio de 1968, lo que sí se autoriza es la transformación de locales de negocios en viviendas, quedando entonces éstas sometidas al régimen habitual de VPO.

B) *PRORROGA DEL CONTRATO.*

La situación difiere completamente en función del momento de celebración del contrato, distinguiéndose dos tipos de contratos:

1) *Anteriores al 9 de Mayo de 1985.*

Están regidos por la LAU, que establece que cualquiera que fuese la fecha de celebración del contrato y fuese éste con o sin muebles, el contrato se prorroga de forma forzada para el arrendador, y sólo potestativo para el inquilino. Esta prórroga se mantiene incluso en el caso de que un tercero suceda al arrendador en los derechos sobre la vivienda o al inquilino en los suyos.

Igualmente, la LAU establece supuestos en los cuales el inquilino carece de derecho a la prórroga, los cuales ya han sido enumerados anteriormente.

La LAU considera además nula cualquier estipulación en el contrato que vulnere este principio, aún cuando el inquilino haya dado su conformidad en el mismo.

2) *Posteriores al 9 de Mayo de 1985.*

El Real Decreto ley 2 / 1985 de 30 de Abril, en vigor a partir del 9 de Mayo de 1985, establece que los contratos celebrados a partir de esta última fecha, tendrán la duración que libremente estipulan las partes en el contrato de arrendamiento.

C) DETERMINACION DE LA RENTA Y POSIBLES MODIFICACIONES

La vigente LAU, establece que, a partir de la entrada en vigor del Texto Refundido de la LAU de 1964, la renta será la que libremente estipulen las

partes, independientemente de que las viviendas hubiesen sido ocupadas con anterioridad a esta fecha.

Este régimen es diferente si se trata de VPO, tal como ya hemos señalado en el apartado dedicado a las singularidades del Régimen de VPO. Sin embargo, cuando expira el plazo durante el cual dichas viviendas dejan de estar acogidas a la situación de protección oficial y se transforman en viviendas libres, pasan a estar sometidas al principio de libertad de fijación de rentas.

En cuanto a las posibles revisiones de rentas, hay que diferenciar según cual fuese la fecha de celebración del contrato de arrendamiento:

1) *Contratos anteriores al 1 de Julio 1964¹⁸:*

Los divide en dos grupos:

a) Contratos anteriores al 12 de Mayo de 1956.

En este caso el régimen depende de que la vivienda fuese calificada de suntuaria o no. En el primer caso se utilizan índices correctores de la pérdida de poder adquisitivo sufrida por la renta pagada, pero de forma muy gradual. En el segundo caso, la revisión dependía de autorizaciones administrativas, cuya cuantía y plazos depende en cualquier caso de decisiones gubernamentales.

¹⁸ La fecha de 1 de Julio 1964 es la de la entrada en vigor del Texto Refundido de la LAU, como se recordará.

b) Contratos celebrados entre el 12 de Mayo de 1956 y el 1 de Julio de 1964.

Al igual que el caso anterior, los contratos de arrendamientos se clasifican en dos grupos, dependiendo de que la vivienda arrendada fuese calificada de suntuaria o no.

En el caso de viviendas suntuarias, la renta y las cantidades asimiladas a la renta se fijan en función de las variaciones del coste de la vida mediante un Decreto que lo autorice.

En el caso de viviendas no suntuarias, también se realizarán las modificaciones en función del índice del coste de la vida, pero además se tendrán en cuenta las circunstancias personales del inquilino, estableciéndose una ponderación de jornales que suavice los efectos alcistas del índice.

En suma, aún cuando se legislan unos posibles cauces de revisión de las rentas, éstos son muy limitados, puesto que las revisiones no se efectuaban de forma regular y automática, sino que había que esperar a la oportuna autorización gubernamental mediante Decreto y en ningún caso se podía recuperar la inflación sufrida en los períodos en los que no hubiese revisión.

Además, en los momentos más álgidos de la crisis económica iniciada en 1973, el Gobierno limitó al 80-90% la cuantía de las revisiones respecto al índice de precios al consumo.

En suma, la política de control de alquileres ha llevado a la supervivencia de las llamadas viviendas de renta antigua, es decir, procedentes de contratos anteriores al 1 de Julio de 1964 y que en conjunto representan el 36% del total de viviendas libres en alquiler, así como viviendas de renta libre con contrato posterior al 1 de Julio de 1964 pero sin cláusula de actualización. El conjunto de viviendas de renta antigua derivadas de estas normativas requieren todavía una solución pendiente, pues las actuales medidas liberalizadoras no les afectan en absoluto.

2.2.6. Impactos y consecuencias de la Regulación en materia de alquileres

2.2.6.1 Introducción

En general, se considera que la regulación en materia de alquileres en España ha sido negativa para el mercado, pues si bien intentó evitar abusos de los propietarios ante la escasez de viviendas, ha permitido perpetuar una situación abiertamente desfavorable para los propietarios de las fincas y ha contribuido, como consecuencia adicional, al deterioro y abandono de buena parte de este activo.

El resultado ha sido la consagración de un mecanismo de redistribución de rentas de los arrendadores a los arrendatarios independientemente de las rentas disponibles de unos y otros, máxime cuando los descendientes de los inquilinos

pueden subrogarse en los derechos de éstos hasta un total de tres generaciones.

Esta situación, razonable en su origen por la escasez de viviendas, ha distorsionado gravísimamente el mercado de viviendas en alquiler al irse prolongando en el tiempo.

Ante la falta de rentabilidad, la oferta de viviendas en alquiler, que hubiese podido ser vista como una inversión rentable y segura dada la escasez de inversiones alternativas de cierto atractivo en el mercado financiero español, fue desapareciendo. Se perdió así la posibilidad de estructurar un mercado de alquileres bien dimensionado.

Resultaron más favorecidos aquellos inquilinos que ya tenían derechos adquiridos, mientras que resultaron especialmente perjudicados los sujetos con bajos niveles de rentas y sin tales derechos, para los que el alquiler hubiese sido la única vía lógica de acceso a una vivienda digna y que se han encontrado con una reducida oferta de alquileres¹⁹.

El Decreto Boyer de 1985 viene a liberalizar el mercado, rompiendo en parte la estructura establecida, pero queda pendiente el problema de las viviendas de renta antigua, que no se ven afectadas por los cambios en él introducidos.

Tampoco convence totalmente la situación creada por el Real Decreto 2/1985, pues deja excesivamente indefenso al inquilino.

¹⁹ *"El proyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos (...) incluye una propuesta de modificación de los contratos en vigor. De éstos, sólo un veinte por ciento se rigen por el Decreto Boyer de 1985, mientras que el ochenta por ciento restante son anteriores a esa fecha y presentan, en muchos casos, una situación de renta congelada".* Publicado en la Prensa el 4 de Febrero de 1992.

Todo este cúmulo de circunstancias, unidas al hecho de que la sociedad española ha permanecido durante buena parte de su historia vinculada al mundo rural, en el que se valora altamente la idea de propiedad de los bienes inmuebles, y a la falta de inversiones alternativas ofrecidas por un sistema financiero tradicionalmente estrecho, han provocado una situación más favorable a la propiedad de las viviendas que a su disfrute mediante el alquiler.

Incluso en los últimos años se ha reducido - por causas bien distintas a las del pasado - la proporción de viviendas alquiladas en relación al parque total de viviendas, como se ve con claridad en el Cuadro 2.6.

CUADRO 2.6**DISTRIBUCION DEL PARQUE DE VIVIENDAS EN ESPAÑA
EN EL PERIODO 1950 -1990**

A Ñ O S	REGIMEN DE TENENCIA EN %		
	PROPIEDAD	ALQUILER	OTRAS
1950	45,87	51,26	2,87
1960	51,87	41,35	6,78
1970	57,15	24,55	18,30
1981	74,87	18,77	6,36
1981 (a)	69,10	23,00	7,90
1981 (b)	64,60	25,40	10,00
1981 (c)	73,15	23,87	2,98
1981 (d)	73,15	20,79	6,06
1985 (e)	73,94	16,47	6,58
1990	84,20	11,80	4,00

FUENTE: INE y MOPU.

- Notas - (a) Estimación de la EPF 1980 referida exclusivamente a viviendas principales.
(b) Estimación del CEOTMA referida exclusivamente a viviendas principales.
(c) Datos del censo exclusivamente referidos a viviendas principales, pero incluyendo como viviendas en alquiler, las facilitadas por empresas a sus empleados como pago en especie.
(d) Datos del censo exclusivamente referidos a viviendas principales.
(e) Datos referidos a hogares según la EPF y referido al 4º trimestre de 1985.

2.2.6.2. Consecuencias fundamentales

2.2.6.2.1. *Estado de conservación del parque de viviendas en alquiler*

*"España (...) tiene la ley más devastadora de Europa de arrendamientos urbanos, que ha ocasionado destrucciones infinitamente superiores a las de los bombardeos. Es la única ley de este tipo que queda en Europa"*²⁰.

Según la encuesta realizada por el CEOTMA a instancias del MOPU en 1980, cuyos datos recogemos a continuación, el estado general del parque de viviendas en alquiler es más deficitario que el estado general del parque total:

ESTADO DE CONSERVACION

(PORCENTAJES)

	Conjunto total	Alquiler
En ruina	3,78	3,00
Deterioro	18,30	24,17
Aceptable	38,52	43,38
Bueno	39,40	29,45

Probablemente a esta situación ha contribuido decisivamente la rígida normativa en materia de alquileres que ha obstaculizado gravemente la traslación

²⁰ P. GARCIA DEL POZO, Presidente de la Cámara de Propiedad Urbana, en la mesa redonda organizada por el BHE y publicada en la Revista Española de Financiación a la Vivienda, n. 8-9, Madrid, 1989, pg. 49.

a los inquilinos de las mejoras a realizar en las fincas.

Hay que tener en cuenta que tanto en las V.P.O. como en las viviendas libres, las obras de conservación y mejora serán a cargo del arrendador. Sin embargo, en aquellas viviendas cuyo arrendamiento ya estuviese vigente el 1 de Julio de 1964, como ya sabemos el arrendador puede pedir al inquilino el 8% anual del capital invertido en concepto de cantidades asimiladas a renta, sin que dicho porcentaje implique un incremento de más del 25% de la renta anual.

Las obras de conservación y mejora también pueden ser llevadas a cabo por el inquilino en el caso de que demuestre que son necesarias para la rehabilitación de la finca, estando obligado el arrendador a abonar de una sola vez las cantidades que aquél haya invertido, aun cuando pueda luego, a su vez, cobrarle los incrementos correspondientes.

También puede suceder que el inquilino realice obras para su propio beneficio. Tales obras permanecerán como beneficio de la finca o, si el arrendador lo desea, deberán ser retiradas a la finalización del contrato.

En suma, la conservación del Parque inmobiliario, que desarrollaremos más ampliamente en el apartado 2.5 dedicado a la Rehabilitación de Viviendas en España, parecía estar resuelta por la Ley, al obligar al arrendador a realizar obras de mejora y diseñar mecanismos para que estos gastos le fuesen trasladados al inquilino.

La práctica ha resultado muy otra. Por una parte, la ley diseña mecanismos de traslación al inquilino de los gastos tan paulatinos que el

arrendador se eternizaría intentando recuperar su inversión y, por supuesto, en ningún caso podría cobrar intereses. Por otra parte, dada la práctica imposibilidad de resolver los contratos sujetos por la L.A.U., los arrendadores han optado por esperar a la declaración de ruina de la finca, única forma de librarse de esta situación.

También es cierto que, si bien el parque de viviendas en España no es muy antiguo su estado de conservación no es bueno y esto resulta en parte atribuible a la baja calidad de materiales y técnicas empleados en la construcción de núcleos situados en los alrededores de las ciudades y que intentaron absorber aceleradamente a la población llegada del mundo rural al urbano.

Sin embargo, al ser especialmente alta la incidencia del deterioro en la porción del activo inmobiliario en alquiler, podemos concluir que tal como fue configurado el esquema de control de alquileres en España, contribuyó decisivamente al deterioro del parque en arrendamiento, aminorándose este efecto a causa de la reducción de viviendas arrendadas, tal como nos mostró el Cuadro 2.6.

Indudablemente, cualquier sistema de control de alquileres que, de una manera similar a lo sucedido en España, reduzca de tal forma la rentabilidad de dicha actividad, tendrá como consecuencia la lógica reducción de gastos de conservación y mejora por parte del propietario.

En algunos países se ha optado, dentro del esquema de control de alquileres, por una solución mucho más acorde con los deseables objetivos de conservación. Así, en la ciudad de Nueva York, se aprobó una ley de control de

alquileres que, a la vez que permitía incrementos sustanciales de las rentas por arrendamiento, obligaba a los propietarios a dedicar la mayor proporción de dichos incrementos a obras de conservación y mejora de las fincas. Para evitar abusos, se requiere el consentimiento de la mayoría de los inquilinos para que se autoricen incrementos de las rentas con destino a mejoras²¹.

El problema resulta especialmente preocupante en los cascos antiguos e históricos de las ciudades, pues en estos núcleos suelen concentrarse las casas de "*renta antigua*" o congelada, cuyos propietarios esperan pacientemente a la demolición del edificio -que, en especial en las zonas céntricas les resultaría altamente rentable, ante la escalada de los precios del suelo- y ni se plantean la rehabilitación de las fincas²².

También suele suceder que, normalmente, los edificios en ruinas o con graves problemas de conservación se concentran en dichas zonas y más que hablarse de "*edificio a rehabilitar*" debería hablarse de "*zona a rehabilitar*", pues la zona entera está inmersa en un proceso de decadencia arquitectónica, social y económica.

Generalmente, en estas zonas la población es de edad madura o anciana y de escasos recursos económicos, tratándose principalmente de pensionistas²³.

²¹ RAFOLS ROMERO, J.: "*El control...*". Op. cit., pág. 142.

²² Existe una gran relación entre la situación económica de los alquileres antiguos y su estado de conservación: "*su congelación rígida a partir de los años 40 ha contradicho la imprescindible inversión en mejoras*", tal como señalan BUSQUETS, J., FERRER, A. y CALVET, L.: "*Evaluación de las necesidades de rehabilitación*" M.O.P.U., 1985, pág. 22.

²³ Este hecho hace absolutamente necesaria la intervención de las autoridades para poner fin al abandono de los inmuebles, sobre todo en el caso de los centros históricos.

Sobre esta cuestión puede consultarse, entre otros, el interesante documento "*Madrid, entre*

Si bien parece innegable la vinculación del alquiler al deterioro de los inmuebles, puesto que los datos así lo indican, cabría preguntarse hasta qué punto la reforma del control de alquileres pondría fin a estos problemas.

El análisis de la realidad pone de manifiesto que en aquellos edificios en que coexisten viviendas ocupadas por sus propietarios y viviendas ocupadas por inquilinos, el estado de conservación es más satisfactorio.

Así pues, la concentración de alquileres, así como la pervivencia en el tiempo de rentas congeladas, son los dos factores protagonistas de estos problemas y quizá la solución podría pasar -independientemente de los estímulos administrativos a la rehabilitación- por su reforma y disolución.

Lógicamente, todas estas medidas pueden entrar en conflicto con los objetivos de una política social de viviendas: el esquema heredado, al negar cualquier rentabilidad al arrendador, aboca al deterioro del bien, pero el sistema alternativo, basado en autorizar incrementos de la renta acompañados de mejoras, puede poner en peligro el objetivo de mantener las rentas de alquileres a un nivel aceptable, pues aun cuando, innegablemente, aumentaría el confort de la finca e indirectamente el nivel o calidad de vida del inquilino, a cambio éste debería pagar más²⁴.

la "operación derribo" y la rehabilitación del Centro: la incidencia de las normativas edificatorias en la salvaguarda de la ciudad histórica" de EZQUIAGA DOMINGUEZ, J.M., publicado en la Revista "Ciudad y Territorio" nº 70, 1986, págs. 83 a 114.

²⁴ Esta es una de las posibilidades barajadas por el Anteproyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos que aún no ha sido aprobado. Aunque se especuló con la posibilidad de dar un tratamiento especial a arrendatarios parados o jubilados, finalmente el Anteproyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos no lo contempla expresamente (Publicado en la Prensa el 19 de Octubre de 1993).

2.2.6.2.2. *Movilidad de la población*

En principio la vivienda en alquiler ofrece mejores posibilidades para la movilidad de la población ante la facilidad de desligarse de una vivienda que no es propia. Sin embargo, en el caso de España el efecto ha sido el contrario, pues la L.A.U favorece menos la movilidad que si se tratase de una vivienda ocupada por sus propietarios, ya que da como causas de resolución del contrato de arrendamiento precisamente la desocupación durante más de 6 meses en el curso de un año a menos que esta desocupación obedezca a justa causa.

Obviamente, las personas que disfrutan un piso en arrendamiento con bajas rentas de alquiler evitan perder sus derechos sobre el mismo, vinculándose al inmueble con más intensidad incluso que si se tratara de sus propietarios²⁵. Este efecto será más fuerte cuanto mayor sea la diferencia entre los alquileres pagados en las viviendas con contratos antiguos y los nuevos alquileres fijados por el mercado.

Cuanto mayor sea esta diferencia, más fuertes deberán ser los estímulos en términos de incremento de renta o incremento en la distancia al trabajo, para que las familias resuelvan finalmente mudarse a una vivienda mejor²⁶.

²⁵ El propietario puede alquilar o vender su casa y obtener beneficios económicos. Al inquilino, abandonar la vivienda alquilada le supone la pérdida de sus derechos y el pago de alquileres más altos.

²⁶ Si los estímulos son a la inversa, la familia nunca se resolverá a abandonar la vivienda alquilada.

El resultado es una mayor reticencia a aceptar empleos que impliquen cambios de domicilio, lo cual puede resultar en muchos casos contraproducente para los miembros de la unidad familiar en su carrera profesional o en sus expectativas en el mercado laboral.

Este efecto explica también en parte, aunque no totalmente, la escasa movilidad que caracteriza a los mercados de trabajo en España,²⁷ y explica por qué es un hábito relativamente frecuente la residencia muy alejada del lugar de trabajo y "*solucionada*" mediante un transporte diario cada vez más conflictivo y colapsado. El fracaso del modelo de transporte diseñado, hoy claramente insuficiente, pone en mayores aprietos los esquemas de residencia adoptados.

En cuanto a la distribución geográfica de las viviendas en régimen de alquiler, se concentran en aquellas Comunidades Autónomas con mayor población activa en los sectores secundario y terciario y se reduce en aquéllas con importante población rural.

Por zonas de residencia la propiedad se concentra en el medio rural y pierde importancia en las zonas urbanas, donde, sin embargo, sigue siendo mayoritaria: un 69% de ocupación en propiedad frente a un 25% de alquiler (datos referidos a 1990).

Por tamaños de municipio, la proporción de viviendas en alquiler desciende a medida que se reduce el tamaño del municipio estudiado a favor de

²⁷ También es reducida la movilidad entre los ocupantes de viviendas en propiedad. Así lo demostró un estudio sobre la Demanda de Viviendas en el área metropolitana de Barcelona 1971-9173 realizado por el Banco Urquijo.

la ocupación en propiedad²⁸.

2.2.6.2.3. *Relación con los ingresos del cabeza de familia y situación socioeconómica.*

Aún cuando a priori sería razonable esperar que fuesen las familias con menores ingresos aquellas en las que se concentrase el alquiler, los datos nos informan exactamente de lo contrario. La explicación más lógica parece ser que en el medio rural, en el que se concentran familias de bajos ingresos, la forma más habitual de disfrute de las viviendas es la propiedad.

Sin embargo, la información estadística existente no es unánime, no permitiendo identificar exactamente niveles de renta con tipos de tenencia de las viviendas.

Si no es demostrable que las unidades familiares de recursos económicos más modestos son las que presentan mayor propensión al alquiler, podemos deducir que más objetivamente injusto es el panorama ofrecido por las viviendas de renta antigua, cuyos ocupantes no parecen ser mayoritariamente humildes. No existe disponible en la actualidad ningún estudio sobre el nivel socioeconómico de los ocupantes de este tipo de viviendas, por lo que tampoco podemos argumentar nada con seguridad²⁹.

²⁸ Tal como señalan los *"Resultados Provisionales de los Censos de Población y Viviendas 1991"*, I.N.E.

²⁹ A pesar del deseo de muchos agentes interesados en el sector, no se ha llevado a cabo nunca un estudio riguroso sobre este tema, que nosotros conozcamos al menos.

2.2.6.2.4. Efectos sobre el propio mercado de viviendas de alquiler.

El control de alquileres ha generado una mayor reticencia entre las familias beneficiadas por un contrato antiguo de arrendamiento a la adquisición de su propia vivienda, independientemente de que se poseyesen los recursos económicos necesarios para ello.

Es decir, que el control de alquileres ha reducido la demanda de nuevas viviendas entre potenciales compradores que poseían los recursos necesarios para acometer tal inversión, pero que, al beneficiarse ya del uso de una vivienda a bajo precio, no creían en la oportunidad de realizarla, puesto que el uso de dos o más viviendas en una misma localidad por parte del inquilino sin causa que lo justifique, es motivo de resolución del contrato.

Sin embargo, dicho control ha potenciado el trasvase de fondos dirigidos a la construcción de nuevas viviendas destinadas a la venta, con una posible recuperación del capital invertido rápida y revalorizable.

Al mismo tiempo, se ha producido una reducción de viviendas ofertadas en alquiler ante su escasa rentabilidad, que eleva el precio de los alquileres no intervenidos, incrementando la brecha entre las rentas antiguas y las dictadas actualmente por el mercado. Se trata de precios artificialmente altos, causados por la inhibición de la oferta, por encima, incluso, de los normales precios de competencia.

Para las familias afectadas por contratos de renta antiguos, esta situación

lleva a una liberación de rentas que pueden ser dedicadas a otros destinos, reestructurando el consumo familiar de forma distinta a si no hubiera tales controles.

En el caso de que la unidad familiar no disfrute de los beneficios de una vivienda de renta antigua, su consumo en servicios de vivienda será más elevado que el que hubiese sido producido en un mercado bajo las leyes de libre competencia y no intervenido.

2.2.6.2.5. Efectos de la utilización del espacio.

Como consecuencia de la fijación de las rentas de alquiler por debajo del precio de equilibrio del mercado, el control de alquileres ha inducido a que, independientemente de la reducción en el número de miembros de la unidad familiar que se produzca con el tiempo, se hayan seguido ocupando las mismas superficies a cambio de una renta generalmente inferior a la que correspondería en el mercado en un piso de menores dimensiones y, por tanto, más adecuado para las necesidades familiares.

Por tanto, aunque las desigualdades en la distribución del espacio no tengan por qué ser mayores en el caso de las viviendas arrendadas que en el caso de aquéllas que son ocupadas por sus propietarios el paso del tiempo consagrará probablemente esta tendencia, ante el mayor inmovilismo de las familias con viviendas arrendadas con anterioridad a 1985, máxime cuando las nuevas construcciones suelen reducir la superficie útil por m² ante la carestía del suelo.

2.2.6.3. Reflexiones en torno a una reforma de la política de alquileres: el Anteproyecto de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos

Resumidamente, los efectos del control de alquileres implantado en España han sido los siguientes³⁰:

- 1.- Ha reducido la oferta de nuevas viviendas de alquiler.
- 2.- Ha originado precios más altos en los nuevos contratos.
- 3.- Ha desanimado la movilidad de la población.
- 4.- Ha desanimado las inversiones en rehabilitación, conservación y mejora, potenciando el deterioro de las viviendas arrendadas.
- 5.- Ha disminuido beneficios y costes sin tener en cuenta la capacidad económica de los sujetos.
- 6.- Ha amparado el alquiler de locales comerciales permitiendo la competencia desleal.

Lógicamente, las autoridades se encuentran ante una difícil coyuntura, pues, una vez demostrado que el esquema actual es altamente injusto e ineficaz, la cuestión es cómo reformarlo conjugando los legítimos intereses de las partes implicadas.

Evidentemente, sería necesario asegurar al inversor en este tipo de activo una rentabilidad suficiente, teniendo en cuenta la ofrecida por activos de características análogas. Sin embargo, esto puede perjudicar a los inquilinos,

³⁰ Puede consultarse un extenso estudio sobre esta cuestión en LOPEZ GARCIA, M.A.: *"Algunos aspectos de la economía y de la política de vivienda"*, Working Paper 91.01 del Departamento de Economía Aplicada de la UAB, Barcelona, 1991.

sobre todo a los de más bajas rentas; pero si no se hace así, perjudica a todos en conjunto, pues escasearán las viviendas en oferta de alquiler y se dispararán los precios.

El principal problema que plantea el control de alquileres diseñado es que discrimina en función de las viviendas, o mejor, en función de la antigüedad de los contratos y no en función de la capacidad adquisitiva de los inquilinos.

Asegurar a los propietarios una suficiente tasa de rentabilidad puede perjudicar gravemente a aquellos inquilinos de más bajos ingresos. No hacerlo contribuye al deterioro de las fincas y a la injusticia social.

La solución quizás más viable sería entonces establecer un sistema de subsidios que ayuden a las familias de menores ingresos a pagar alquileres razonables y directamente relacionados con el estado de conservación y habitabilidad de la vivienda.

Lógicamente, el establecimiento de subsidios tiene como principal inconveniente que vendría a añadirse a los gastos presupuestarios del Estado -en la situación actual, los que "*subsidian*" a los inquilinos, o a algunos de éstos, son los arrendadores-, pero su principal virtud sería que permitiría discriminar según las categorías socioeconómicas de los ocupantes de los pisos.

En Europa, a partir de 1960 se abordó el problema de las nefastas consecuencias del control de alquileres implantado -de idénticas características al nuestro- y se planteó su reforma. El sistema alternativo utilizado fue precisamente el establecimiento de subsidios. Este sistema ha permitido, por ejemplo, que las

personas de más edad y que generalmente habitan pisos en los barrios céntricos, y frecuentemente en mal estado de conservación, no se vean expulsados de los mismos a causa de una desregulación salvaje, permitiendo así la pervivencia del tejido social característico de cada barrio y evitando a las personas de más edad su reinserción en barrios diferentes a aquel en el que han vivido y en el que conservan sus amistades, con los consiguientes problemas de adaptación³¹.

El principal problema de este sistema es que resulta complejo en la práctica, porque exige un estudio pormenorizado de cada caso y de la conveniencia o no del subsidio y, en caso afirmativo, de su cuantía. Naturalmente, todo esto exige incurrir en nuevos costes.

Sus defensores argumentan que los beneficios que se operarían en el parque de viviendas y las mejoras en su conservación permitirían un mejor y más adecuado uso del parque existente, así como previsibles incrementos en la oferta de nuevas viviendas de alquiler, todo lo cual justificaría su adopción.

En algunos países, como por ejemplo en Dinamarca, se estableció que parte de los incrementos de la renta debían dedicarse a obras de conservación y mejora.

Asimismo, las elevaciones de la renta serían acordes con el estado de la finca, permitiendo mayores incrementos a las mejor conservadas. Estas medidas han permitido recuperar y rehabilitar buena parte de las edificaciones.

³¹ Vid. *"La vivienda en alquiler en otros países europeos"*. Revista Española de Financiación a la Vivienda núms. 8-9, B.H.E., 1989, págs. 55 a 104.



En el caso concreto de España, y por todos los argumentos expuestos, resulta innegable en nuestra opinión la necesidad y oportunidad de reformar en profundidad la L.A.U. Se trata no obstante de un problema de índole sobre todo política, pues se considera que existen unos 2.5 millones de viviendas afectadas y un colectivo de 10 millones de españoles.

En cuanto al parque de viviendas arrendadas con anterioridad a 1985 pero con cláusula de revisión y actualización de rentas, resulta inconcebible la actitud de la Administración en el cálculo del IPC de la Vivienda, en base al cual se efectúan las actualizaciones, al no replantear rigurosamente la influencia de los precios de las viviendas y de los alquileres sobre dicho índice.

Según A. MASSIEU y C. MARCOS, si efectivamente se hubiese producido una modificación profunda en el cálculo de dicho índice, el impacto sobre el IPC general hubiese sido tal, que la intervención pública sobre este sector hubiese sido fulminante a fin de controlar precios y renta³².

En el caso de los contratos anteriores a 1964 o posteriores, pero sin cláusula de revisión, una reforma radical de la L.A.U. implicaría, sin duda, un duro golpe, pues la actualización de rentas sería brutal. Sin embargo, la reforma de la L.A.U. exige una cierta protección al inquilino, a la vez que una mayor rentabilidad para el propietario que impulse la realización de rehabilitaciones. Todo ello aconseja que la liberalización se produzca de forma gradual, exigiendo

³² Ver MARCOS, C. y MASSIEU, A: "La evolución de los precios de la vivienda en Madrid: de la realidad al IPC". Economía y Sociedad, C.A.M., n. 2, Junio de 1989.

un mayor lapso de tiempo para aquellas viviendas en las que la diferencia entre la renta efectivamente pagada y la indicada por el mercado sea mayor.

Al mismo tiempo, se debe ofrecer a los propietarios la posibilidad de incrementar las rentas en función del estado de conservación de la vivienda y de los proyectos que existan de rehabilitación. Las autoridades locales deben exigir un nivel mínimo de conservación y habitabilidad, e inspeccionar que se han realizado las obras que facultan para la elevación de rentas.

También las autoridades locales -por su mayor proximidad al ciudadano- deberían encargarse de investigar la situación socioeconómica de los inquilinos a fin de analizar la cuantía del subsidio a percibir o si no ha lugar a la concesión de éste.

Estos argumentos tienen no obstante, a nuestro entender, un punto débil: la reforma propuesta se basa en la idea de lograr que el mercado determine un precio de alquiler y, que en el caso minoritario de que éste suponga un esfuerzo excesivo para la unidad familiar, el Estado socorra a ésta con un subsidio. La idea descansa en la creencia de que el precio del mercado no será excesivo, pero para que efectivamente no lo sea se necesita incrementar la oferta de viviendas para el alquiler y para la venta y ésto no es, en la práctica, nada sencillo.

Ciertamente que el número de viviendas iniciadas y terminadas se ha incrementado en los últimos años, pero los promotores de viviendas no están dispuestos a dedicar éstas al arrendamiento cuando mediante su venta obtienen un retorno del capital invertido mucho más rápido y seguro.

Si la construcción de viviendas para alquiler la comparamos con una inversión a largo plazo, su rentabilidad debería ser similar a otros activos de estas

características. Esto significa alquileres de precios muy altos y poco accesibles para gran parte de la población, máxime cuando psicológicamente el individuo es capaz de realizar mayores esfuerzos para la compra de un piso que para ocuparlo como inquilino.

Así pues, se trata de un problema complejo que requiere soluciones efectivas. Toda la reforma exige la reconsideración de costes y beneficios y, sobre todo, de la Política de Vivienda llevada a cabo. Puesto que el mercado no parece que vaya a ofrecer soluciones por sí mismo, debe ser el Gobierno el que impulse la construcción de viviendas destinadas al alquiler, tal como se ha hecho en otros países de la CE.

El Consejo de Ministros aprobó ya un Proyecto de ley de Arrendamientos Urbanos³³ que quedó a las puertas de su tramitación parlamentaria con la disolución de las Cortes. Actualmente se trabaja en un Anteproyecto que modifica algunos aspectos del anterior Proyecto.

En la exposición de motivos de dicho Anteproyecto se señala que la nueva ley tratará de forma distinta al arrendamiento de la vivienda habitual de la unidad familiar y el arrendamiento para usos distintos del anterior, es decir, los arrendamientos de segunda residencia, los de temporada, los de local de negocio y los asimilados a éstos, otorgándole un mayor grado de protección a la primera categoría que a la segunda.

Los arrendamientos pertenecientes a la segunda categoría se pactarán en función del libre acuerdo entre las partes.

El Anteproyecto de ley establece un período mínimo de duración de los

³³ El 18 de Diciembre de 1992.

arrendamientos de vivienda destinados a primera residencia de cuatro años. Otros grupos políticos en la oposición han señalado que este plazo mínimo es inapropiado pues teniendo como objetivo dar estabilidad al inquilino, perjudica a aquellos arrendatarios que por circunstancias no deseen un período tan largo de duración del contrato, si bien es cierto que en el Anteproyecto de ley se permite al arrendatario desistir unilateralmente del contrato siempre que éste hubiese durado al menos un año (art. 12).

En cuanto a la problemática planteada por las viviendas de renta antigua, se suprime la subrogación inter-vivos y se limita la subrogación mortis-causa exclusivamente a favor del cónyuge o de los hijos.

También aborda el Anteproyecto de ley la cuestión de la actualización de rentas con arreglo a la variación del IPC, pero sin carácter retroactivo.

En cuanto al alquiler de locales de negocio, el plazo de resolución del contrato oscila entre 8 y 10 años y si se trata de pequeños comercios con menos de 5 trabajadores, oscila entre 16 y 18 años.

El Anteproyecto establece además la actualización en cinco años de las rentas congeladas y restringe el derecho de traspaso a aquellos casos en que el nuevo arrendatario desempeñe una actividad análoga al antiguo, pudiéndose beneficiar de la clientela y del fondo de negocio creado por aquél.

El primer partido de la oposición³⁴ presentó un total de 68 enmiendas parciales al Proyecto de Ley. Las más importantes se refirieron a la no actualización de rentas en el caso de jubilados y minusválidos y la actualización del resto de las rentas con carácter retroactivo en función de la inflación

³⁴ Publicado en la Prensa el 16 de Marzo de 1993.

acumulada en un plazo de diez años.

El resto de los partidos de la oposición centró sus enmiendas (más de 400 en total) en reducir el impacto que pudiera tener la nueva normativa sobre las pequeñas y medianas empresas. En este sentido el Anteproyecto de L.A.U. modifica el Proyecto aprobado en diciembre de 1992 al otorgar un trato preferente al pequeño comercio, como ya hemos señalado.

2.3. El Mercado de la vivienda usada

2.3.1 Introducción

El interés por el mercado de la vivienda usada nace, en general, al amparo de las nuevas tendencias sociales de revalorización del centro de las ciudades.

El lento crecimiento vegetativo de las grandes urbes y el redescubrimiento, por la vía de la rehabilitación, de parte del parque inmobiliario existente, acompañado, en general, de un menor coste de las viviendas usadas frente a las viviendas de nueva construcción de características análogas, ha hecho aumentar la importancia relativa de la vivienda usada en el mercado inmobiliario español.

Reforzando las tesis anteriores, hay que recordar que buena parte de las viviendas que se demandan hoy en nuestro país constituyen una demanda de reposición, es decir, de personas que cambian simplemente a una vivienda más acorde con sus necesidades y posibilidades. Asimismo, el previsible mayor peso del mercado de alquileres en el futuro descansará, fundamentalmente, sobre viviendas usadas, más que sobre nuevas construcciones.

Por último, debemos recordar que el mecanismo de transmisión "*mortis*

causa", es decir, vía herencia, constituye una de las más importantes formas de transmisión no sólo en el medio rural, como luego veremos, sino también en las principales avenidas de las grandes ciudades, ante el exorbitante precio alcanzado por tales activos. Lógicamente, las viviendas heredadas son usadas en su práctica totalidad.

2.3.2. Características de la vivienda usada

El creciente interés por el mercado de la vivienda usada basado en las razones ya aducidas llevaron a la Dirección General de la Vivienda del MOPU a encargar a una sociedad especializada, SOFEMASA, la elaboración de un estudio estadístico que recogiese los principales parámetros de interés del mercado de la vivienda usada. Dicho estudio fue finalizado en Mayo de 1987 y constituyó el primer análisis en profundidad sobre el tema. Sin embargo, aún hoy puede afirmarse que seguimos careciendo de una base de datos relevante sobre esta cuestión, sobre todo teniendo en cuenta el importante volumen de personas encuestadas que no respondieron a las preguntas planteadas.

Igualmente, no se dispone de información a nivel agregado, lo que quita rigor a las estimaciones que pudieran realizarse. Realmente, sólo se dispone de los estudios que a nivel local realizan sociedades de marketing inmobiliario³⁵.

El estudio de SOFEMASA encargado por la Dirección General de la Vivienda del MOPU investigó las transacciones de vivienda llevadas a cabo a

³⁵ En función de los datos ofrecidos por una de esas sociedades, TECNIGRAMA, se basa un estudio expresamente dedicado al mercado inmobiliario de Madrid y al que haremos referencia más adelante.

través de los Registros de la Propiedad.

Es de destacar que no resulta éste una fuente excesivamente fiable, por las razones que ofreceremos a continuación, sobre todo en lo referente a precios o m².

Sin embargo, la otra fuente posible, los listados del Ministerio de Economía y Hacienda sobre transferencias de viviendas, se encontraban en aquel momento en fase de informatización, por lo que SOFEMASA se vio imposibilitada de consultarlos.

El estudio se basó pues en esa investigación llevada a cabo en los Registros de la Propiedad. Se ha denunciado que la falta de coordinación entre Urbanismo y el Registro de la Propiedad está provocando fraude inmobiliario, pero el fraude afecta fundamentalmente a las inscripciones relativas a obra nueva y no a viviendas usadas.

El problema de la obra nueva es que la inscripción en el Registro se realiza en función de las declaraciones efectuadas por los propios interesados. De esta forma, puede llegarse al contrasentido de que se hipotequen o vendan pisos que incumplen las condiciones aprobadas en la licencia de obra, o bien, que se construya con la apariencia externa de cumplir las condiciones de la licencia de obra pero sin que en la realidad sea así.

Por tanto, y teniendo en cuenta que este tipo de fraude afecta fundamentalmente a obra nueva -aunque de no modificarse el reglamento de inspecciones acabe por afectar también a las vivienda usada- se trató de reforzar la fiabilidad de los resultados a partir de encuestas entre los transmitentes.

Se agruparon los Registros de la Propiedad en ocho partidos judiciales, con

un total de 101 grupos de muestreo y se realizaron 1.700 entrevistas de las cuales se depuraron 25 por diversas razones. De las 1675 entrevistas válidas, 1014 resultaron ofrecer datos respecto a viviendas usadas y 661 correspondían a viviendas de nueva construcción. De aquí resultó que el 60.5% de las viviendas transmitidas eran ya usadas -lo cual da idea del importante ritmo de movilidad del activo ya existente- mientras que el 39.5% correspondía a nuevas viviendas.

Anteriormente, el MOPU había encargado al CEOTMA una encuesta para el período 1980-1981 y según la cual el 52% de las transmisiones se referían a viviendas nuevas, mientras que el 27% eran viviendas usadas y el 21% eran viviendas heredadas, es decir, transmitidas "*mortis causa*". Por su parte, el INE, a través de la Encuesta de Presupuestos Familiares, había estimado, también para el período 1980-1981, un 54.7% de transmisiones de vivienda nueva frente a un 45.3% de transmisiones de vivienda usada.

Independientemente de las discrepancias existentes entre ambas fuentes, los datos nos indican un cambio de orientación del mercado desde el citado período 1980-81 hasta el período 85-86 al que se referían los estudios elaborados por SOFEMASA a petición del MOPU.

Los datos referidos al período 1980-1981 también se desglosaban por tamaño de los municipios, dejando constancia de que a medida que el tamaño de los municipios disminuía, el porcentaje de viviendas usadas sobre el total de viviendas transmitidas aumentaba, puesto que la forma tradicional de transmisión de la propiedad o patrimonio en el mundo rural es la herencia familiar, y las viviendas transmitidas "*mortis causa*" son, lógicamente, usadas.

De hecho, mientras que en período 1980-1981 las viviendas nuevas y

usadas se repartían el volumen total de transmisiones aproximadamente a partes iguales, existían importantísimas discrepancias en función del tamaño del habitat.

Obviando esta circunstancia, la tendencia hacia la compra de una vivienda nueva o usada es análoga en todas la poblaciones.

Valorando críticamente los resultados obtenidos por SOFEMASA, destaca la importancia creciente de la vivienda usada sobre el total de las compras y ventas de viviendas efectuadas, lo que da idea, además, de la movilidad del parque ya construido.

El estudio de SOFEMASA analizó variados aspectos de las viviendas transmitidas:

- 1.- Antigüedad.
- 2.- Superficie.
- 3.- Número de habitaciones y dormitorios.
- 4.- Obras previstas.

En cuanto a las características de los adquirentes a fin de elaborar un perfil del comprador de una vivienda usada se estudiaron:

- 5.- Ingresos familiares.
- 6.- Actividad del cabeza de familia.

Asimismo, se analizan aspectos financieros:

- 7.- Forma de pago.
- 8.- Financiación en la adquisición de viviendas usadas.

Vamos a pasar revista a cada uno de estos puntos a continuación.

2.3.2.1. Antigüedad de las viviendas transmitidas

La antigüedad de las viviendas transmitidas puede contemplarse en el Cuadro 2.7.

La mayor parte de las viviendas usadas transmitidas tiene más de 15 años, con un porcentaje que alcanza el 56%. Si descontamos las respuestas de los que no desearon manifestarse (un 6% de las respuestas se clasifican como NS/NC), las viviendas con antigüedad superior a 15 años alcanzan el 60% de las viviendas usadas transmitidas.

Por Comunidades Autónomas, las que presentan mayor proporción de viviendas usadas transmitidas de más de 15 años son también las que tienen una menor proporción de compras de nuevas viviendas, fundamentalmente Castilla-León, Castilla-La Mancha y Madrid.

CUADRO 2.7.

ANTIGÜEDAD DE LA VIVIENDA USADA TRANSMITIDA.

ANTIGÜEDAD DE LA VIVIENDA		Base vivienda usada
		1041 = 100% ³⁶
<hr/>		
MAS DE 15 AÑOS	.....	56%
DE 11 A 15 AÑOS	.....	22%
DE 5 A 10 AÑOS	.....	12%
MENOS DE 5 AÑOS	.....	4%
NS/NC	.....	6%
		<hr/>
		100%

³⁶ Toma como dato base 1.014 porque de las 1.675 entrevistas válidas del estudio, 1.014 eran viviendas usadas.

CUADRO 2.8.**SUPERFICIE DE LAS VIVIENDAS USADAS TRANSMITIDAS**

	Porcentaje ³⁷	Media	Desviación típica
Menos de 40 m ²	3	24	9
De 40 a 90 m ²	59	71	13
De 91 a 120 m ²	19	105	9
Más de 120 m ²	9	165	64
NS/NC	10	-	-
TOTAL	100	86	39

³⁷. Tomando como base el n° de viviendas usadas encuestadas: 1014.

2.3.2.2. Superficie de las viviendas transmitidas.

Según los resultados de la encuesta elaborada por SOFEMASA para el período 1985-1986, la mayor parte de las viviendas usadas transmitidas (casi el 80% de las viviendas encuestadas) presentaban una superficie mayor de 40 m² y menor de 120 m². Las excepciones las constituían las viviendas con superficie inferior a 40 m² (3%) y aquéllas con más de 120 m² (el 9%). Una parte relativamente importante de los encuestados no respondió a cuestiones relativas a la superficie de las viviendas.

Por Comunidades Autónomas, cuanto menor era el número de habitantes, mayor era el tamaño de las viviendas adquiridas, lo cual parece armonizar con la lógica. Así, en Madrid, País Vasco y Cantabria la media oscilaba entre 77-78 m², mientras que en Castilla-La Mancha y Extremadura se colocaba en 104 m².

Cruzando los datos relativos a los ingresos familiares con la superficie de las viviendas adquiridas nos encontramos con que las viviendas inferiores a 40 m² correspondían a los entrevistados con un sueldo neto inferior a 25.000 pesetas, mientras que las superficies superiores a 120 m² correspondían a sueldos netos no inferiores a 200.000 pesetas.

2.3.2.3. Número de habitaciones y dormitorios

Tras el análisis de las características físicas de las viviendas usadas transmitidas investigadas por SOFEMASA se llegó a la conclusión de que el mayor porcentaje (63% o incluso el 65% si se eliminan a aquellos que no contestaron) corresponde a las viviendas cuyo número de habitaciones oscilaba entre 6 y 8. Si lo que se contabiliza es el número total de dormitorios, el 68% o incluso el 70% si se elimina a aquellos que no contestaron, corresponde a aquellas viviendas con un número de dormitorios comprendido entre 3 y 5.

Esta información puede contemplarse en el siguiente Cuadro.

CARACTERISTICAS DE LAS VIVIENDAS USADAS TRANSMITIDAS

A) NUMERO DE HABITACIONES³⁸

Menos de 3	3%
De 3 a 5	24%
De 6 a 8	63%
Más de 8	7%
NS/NC	3%

100%

B) NUMERO DE DORMITORIOS

Menos de 3	29%
De 3 a 5	68%
De 6 a 8	1%
Más de 8	—
NS/NC	2%

100%

³⁸ Tomando como base 100% los datos de las 1014 viviendas usadas encuestadas.

2.3.2.4. Obras previstas

Las obras previstas se clasifican según que su presupuesto estimado fuese igual, inferior, o superior a 200.000 pesetas, que era precisamente la cuantía mínima exigida para aquellas actuaciones que pudieran ampararse a lo legislado en materia de rehabilitación según el Real Decreto 2329/1983, de 28 de Julio, que era la normativa vigente en el momento que se realizó el estudio encargado por el MOPU a SOFEMASA.

Los datos del Cuadro 2.9 se refieren a obras que precisamente cumplían el requisito de costar como mínimo 200.000 pesetas. Por Comunidades Autónomas, eran Castilla-La Mancha y Extremadura, con un parque más antiguo en líneas generales, las que concentraban mayoritariamente este tipo de obras previstas.

Las obras de coste inferior a 200.000 pesetas se limitaban generalmente a albañilería, carpintería y pintura, y alcanzaban al 64% de las viviendas usadas investigadas.

Actualmente, el presupuesto mínimo protegible para actuaciones de rehabilitación según el Plan 1992-1995 es de un millón de (si es estructural) o de quinientas mil pesetas (en el resto de las rehabilitaciones)³⁹.

³⁹ Vid. el epígrafe 3.2.4.7 del Capítulo 3 donde se hace un análisis pormenorizado e esta cuestión.

CUADRO 2.9.**OBRAS SUPERIORES A 200.000 PESETAS
EN LAS VIVIENDAS USADAS TRANSMITIDAS.**

TIPO DE OBRA	Base vivienda usada
	1014 = 100% ⁴⁰

De habitabilidad	25%
De adecuación estructural	11%
Ninguna	64%

TOTAL	100%
-------	------

⁴⁰ Tomando de nuevo como base los datos de las 1014 viviendas usadas encuestadas.

2.3.2.5. Ingresos familiares

En los estudios referentes a los ingresos familiares fue donde SOFEMASA encontró más dificultades, pues una parte importante de sus encuestados no respondieron a estas cuestiones (en total un 31 %).

La mayor parte de los adquirentes de viviendas usadas declararon ingresos netos mensuales comprendidos entre 25.000 y 100.000 pesetas, tal como se recoge en el Cuadro 2.10.

Lógicamente, es destacable el bajo nivel de ingresos general declarado y si bien es cierto que estos datos deben ser medidos con cautela por las ocultaciones de información típicas de este tema, parecen señalarnos hasta qué punto el mercado de la vivienda usada ha servido como escape y salvación para una buena parte de la población no muy fuerte económicamente hablando.

El Cuadro 2.11. nos transforma las escalas de niveles de ingresos a través de los correspondientes índices correctores, en número de veces del SMI al que correspondían los niveles determinados en el Cuadro 2.10.

Estos nuevos cálculos ofrecidos por SOFEMASA sirven para corroborar las hipótesis anteriores en cuanto al bajo nivel adquisitivo general de los compradores.

CUADRO 2.10**NIVELES DE INGRESOS DE LOS ADQUIRENTES
DE VIVIENDAS USADAS**

NIVELES DE INGRESOS NETOS MENSUALES	PORCENTAJES ADQUIRENTES ⁴¹
Más de 250.000 pesetas	1%
De 200.001 a 250.000	2%
De 100.001 a 200.000	11%
De 75.001 a 100.000	23%
De 25.000 a 75.000	29%
Menos de 25.000	3%
NS/NC	31%
TOTAL	100%

⁴¹ Tomando como base los datos de las 1014 encuestas realizadas.

CUADRO 2.11

NIVELES DE INGRESOS DE LOS ADQUIRENTES DE VIVIENDAS USADAS

INGRESOS MENSUALES NETOS	INGRESOS MENSUALES BRUTOS EN FUNCION DEL SMI.
Menos de 25.000	Menos de 0.65 veces el SMI.
De 25.000 a 75.000	De 0.65 a 2 veces el SMI.
De 75.000 a 100.000	De 2 a 3 veces el SMI.
De 100.000 a 200.000	De 3 a 6 veces el SMI.
De 200.000 a 250.000	De 6 a 7.75 veces el SMI.
Más de 250.000	Más de 7.75 veces el SMI.

2.3.2.6. Actividad del cabeza de familia

El Cuadro 2.12 recoge la actividad del cabeza de familia, resultando un tanto sorprendente el hecho de que un 6% de los cabezas de familia adquirentes se encuentra en situación de paro. No obstante, hay que tener en cuenta que por tratarse de una inversión fundamental para cualquier familia, en la compra de una vivienda colaboran todos los miembros que puedan hacerlo y la encuesta sólo recoge la situación laboral del cabeza de familia, pero no la de su cónyuge, o del resto de los miembros de la comunidad familiar.

Por otra parte, un 16% de los cabezas de familia encuestados manifestaron encontrarse inactivos, como pensionistas, etc. Estos datos no resultan sorprendentes porque suelen ser personas de más edad las que poseen más ahorro acumulado, aparte de que también deben computarse los rentistas como no activos.

El Cuadro 2.12 que desglosa la información obtenida por Comunidades Autónomas nos muestra que apareció un mayor porcentaje de personas inactivas adquirentes de viviendas usadas en Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha y Extremadura.

Por otra parte, hay que enjuiciar con cautela estos datos porque normalmente también existe cierta tendencia a ocultar información de esta naturaleza.

CUADRO 2.12

**ACTIVIDAD DEL CABEZA DE FAMILIA
ADQUIRENTE DE VIVIENDA USADA
DETALLE POR COMUNIDADES AUTONOMAS (PORCENTAJES)**

COMUNIDADES AUTONOMAS	Base adquirente de viviendas usadas 1014=100%			
	OCUPADO	NO OCUPADO	NS/NC	TOTAL
País Vasco, Asturias,				
Cantabria	70	23	7	100
Rioja/Navarra, Aragón	77	22	1	100
Cataluña/Baleares	76	21	3	100
C.Valenciana/Murcia	77	19	4	100
Andalucía/Canarias	68	28	4	100
Castilla-La Mancha				
/Extremadura	67	26	4	100
Castilla y León/Galicia	77	22	1	100
Madrid	86	13	1	100
TOTAL	74	22	4	100

2.3.2.7. Forma de pago

El Cuadro 2.13. nos muestra que la forma de pago más habitual en la transmisión de viviendas usadas en el período 1985-1986 fue el pago al contado - que alcanza el 45% del total de encuestados si obviamos el cómputo de los que no contestaron- seguido de aquellos que fraccionaron parte del pago. No obstante, el hecho de que se pagase al contado, que es la fórmula habitual cuando se trata de una transmisión entre particulares, no implica que el comprador realice todo el esfuerzo de una sola vez, pues una importante parte de los pagos al contado se realizaron a través de un préstamo hipotecario previo concertado con cualquier entidad de financiación.

La prueba de ello nos la da el Cuadro 2.14., en el que puede comprobarse cómo la mayor proporción de los que pagaron al contado se sitúa en niveles de ingresos comprendidos entre 0.65 y 3 veces el SMI, que no equivale a una situación económica extraordinaria, por otra parte.

CUADRO 2.13

FORMAS DE PAGO EN LA ADQUISICION DE VIVIENDAS USADAS

AL CONTADO	42%
PARTE AL CONTADO Y PARTE A PLAZOS	33%
TODO A PLAZOS	18%
NS/NC	7%

CUADRO 2.14

NIVELES DE INGRESOS DE LOS ADQUIRENTES DE VIVIENDAS USADAS QUE LAS PAGARON AL CONTADO⁴²

0.65 veces el SMI	4%
De 0.65 a 2 veces el SMI	31%
De 2 a 3 veces el SMI	21%
De 3 a 6 veces el SMI	11%
De 6 a 7.75 veces el SMI	2%
Más de 7.75 veces el SMI	0%
NS/NC	31%

⁴² Pagaron al contado al vendedor, independientemente de su recurso a una entidad financiera o no.

2.3.2.8. Financiación en la adquisición de viviendas usadas

La fórmula habitual de financiación entre los encuestados fue mediante créditos de las instituciones financieras (39%).

Otra forma de financiación fue el recurso a familiares y amigos, tal como manifestaron un 19% de los encuestados, mientras que un 9% manifestó poseer ahorros propios o capital procedente de la venta de otro piso.

Hay que manifestar como hecho relevante también en este ámbito, que diluye en parte estos datos, que cerca de 1/3 de los encuestados declinaron responder a esta parte del cuestionario.

CUADRO 2.15

FORMAS DE FINANCIACION

Con crédito de Cajas de Ahorros	23%
Con crédito de Bancos Oficiales	10%
Con ayuda de familiares o amigos	19%
Con ahorros o venta de otro piso	9%
Con créditos de Bancos privados	6%
Con pago aplazado promotor público	2%
Con ayuda de entidades laborales, empresas, etc	3%
Otras respuestas y NS/NC	33%
<hr/>	
TOTAL	100%
<hr/>	

En suma, el mercado de la vivienda usada presenta un interés cada vez mayor para la Política de Viviendas en España dado que, en general, sus precios son más bajos que los de las viviendas nuevas. Esto ha hecho que a partir del Real Decreto 224/1989 se fomente su adquisición como parte de la estrategia social de la Política de Viviendas a un coste más bajo que la construcción directa de éstas.

Sin embargo, las informaciones estadísticas que podemos manejar respecto a este tipo de viviendas son incompletas y se resienten de la lejanía en el tiempo.

De los datos estadísticos ofrecidos por SOFEMASA puede destacarse la relativa antigüedad de las mismas, pues más de un 60% tenían más de 15 años, con una superficie que rondaba los 90 m² y la inmensa mayoría iban a ser objeto de algún tipo de rehabilitación (pero de un presupuesto tan bajo que, en general, se trataría más bien de pequeñas reparaciones, de lo que se deduce que, en general, su estado de conservación debía ser aceptable).

Naturalmente, la potenciación de este mercado podría permitir movilizar de forma más intensa el parque inmobiliario existente y reducir el porcentaje de desocupación que presenta y que, en definitiva, no es más que un exponente de su mal aprovechamiento. Un mal uso de este stock impide, por otra parte, el buen funcionamiento de una posible vía adicional de apoyo a la Política de Viviendas.

El Real Decreto 224/1989 inicia en este sentido una nueva etapa y los sucesivos Planes de Vivienda, incluido el vigente Plan 1992-1995, ofrecen financiación cualificada para la adquisición de viviendas usadas esperando, al menos, explotar en parte su potencial.

2.4. El problema del suelo

2.4.1. Introducción

La Ley 8/1990 de 25 de Julio sobre la Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo⁴³ modifica parcialmente el Real Decreto 1346/1976 de 9 de Abril que a su vez había reformado la ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956. Posteriormente el Real Decreto legislativo 1/1992 de 26 de Junio aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

La Reforma actual de la Ley del Suelo surge como consecuencia de la necesidad, unánimemente aceptada por el Gobierno y la opinión pública, de controlar y mitigar la inflación inmobiliaria.

La Reforma pretende eliminar las trabas a la expansión de los núcleos urbanos, con especial hincapié en la importancia de la coordinación y elaboración de planes urbanísticos de gestión integrada de todas las autoridades que tengan competencias en materia de suelo, ya que éstas se encuentran muy diversificadas.

Este tipo de iniciativas debe coordinarse con aquellas otras medidas que luchan por controlar la elevación de precios en un mercado de eminente importancia social. Nos referimos a todos aquellos mecanismos destinados a amortiguar la formación de plusvalías de carácter especulativo derivadas de la simple calificación del suelo o de la proximidad a éste, eliminando las simples

⁴³ B.O.E. de 27 de Julio.

expectativas como fuentes de valor. Se trata de lograr, en definitiva, una mejor administración del suelo, a fin de poder asignarlo a usos económicos y sociales de la forma más racional posible, evitando su utilización como instrumento especulativo⁴⁴.

Una vez clarificado el hecho de la necesidad de mayor coordinación entre las autoridades con competencias pueden establecerse unas estrategias rectoras de la actuación desde cada frente.

Por parte de los Ayuntamientos, que son los que tienen capacidades en cuanto a la calificación del suelo, se hace necesario agilizar y racionalizar dichas actuaciones.

Las Comunidades Autónomas tienen competencias en cuanto a planes especiales de carácter supramunicipal. Por su parte, el papel de la Administración Central en esta materia ha quedado muy mermado, dada la transferencia de competencias a las otras autoridades. Sin embargo, se sigue considerando decisiva su influencia en cuanto a la normativa fiscal -pues el sector de la construcción, y en especial el mercado del suelo, han constituido, y en parte constituyen, refugios para el "*dinero negro*" y la evasión fiscal- y sigue siendo básica su actuación a través de la Banca pública en la financiación de las expropiaciones necesarias.

⁴⁴ En el Preámbulo de la Ley 8/1990 se señalan como objetivos básicos:

- a) La creación de un marco jurídico que agilice los programas municipales y autonómicos de urbanización y edificación.
- b) El incremento del patrimonio del suelo público.

La reforma legislativa introducida por la Ley 8/1990 pretende además facilitar las expropiaciones necesarias de suelo para su posterior urbanización. Será necesario, asimismo, potenciar las intervenciones privadas a fin de no sobrecargar en exceso la actuación de los poderes públicos.

En suma, la reforma de la antigua Ley del Suelo vigente desde 1954 y parcialmente modificada con la Ley 19/1975 de 2 de Mayo y posteriormente con el Real Decreto 1346/1976 de 9 de Abril resultaba sumamente necesaria.

Existían razones de índole política y social que hacían aconsejable en efecto acometer una reforma en esta materia⁴⁵. La propia Constitución alude a la necesidad de regular y controlar la especulación del suelo con el fin de hacer efectivo el objetivo de lograr el disfrute de una vivienda digna. La nueva Ley del Suelo introduce mecanismos para que se cumplan en los tiempos previstos los planes de expansión de los núcleos urbanos, e incrementa la participación pública en las plusvalías que se generen por efecto de la actuación de los poderes públicos.

En el período comprendido entre 1984 y 1988, el precio del suelo en Madrid, por citar un ejemplo, pasó de representar el 26 % del precio final de la vivienda a suponer el 55 %. A pesar de que a partir de 1987 los precios del suelo se van estabilizando, se constatan fuertes subidas en los costes de construcción, financiación y promoción, que habían venido presentando elevaciones mucho más

⁴⁵ Vid. ROCH, F.: *"El Proyecto de la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo"* Revista Española de Financiación a la Vivienda, nº 12, B.H.E., 1990, pág. 39.

moderadas que el suelo. En conjunto, el resultado es el imparable encarecimiento de un bien necesario para la población, agravándose el problema del alojamiento.

El origen de las elevaciones en los precios del suelo, tras largos años en que permanece a niveles anormalmente bajos, si se compara con otras capitales de la CE, puede buscarse en la incipiente demanda de viviendas y oficinas iniciada a partir de 1984, a raíz de la paulatina recuperación económica, la entrada de capital extranjero y el blanqueo de "*dinero negro*" en un sector poco controlado y de rentabilidad no alta, pero sí extremadamente segura, que además gozaba de ventajas fiscales⁴⁶.

Dicha demanda se encontró con un escaso suelo urbanizado en las zonas más céntricas, a las que se dirigía preferentemente esta demanda.

La clave de las elevaciones en el precio del suelo no está, por tanto, en la inexistencia o escasez de suelo calificado como urbanizable, sino en que éste no se encuentra allí donde se demandaba preferentemente, es decir, en zonas céntricas⁴⁷.

Se calcula que en el área metropolitana de Madrid existe suelo calificado para 267.400 nuevas viviendas y que aproximadamente el 50% de las mismas estarían ubicadas en Madrid capital.

⁴⁶ Vid. "*El precio del suelo y de la vivienda: Determinantes e implicaciones*". Seminario de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Agosto de 1989, publicado por la Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 10, B.H.E., 1989, págs. 9 a 125.

⁴⁷ Sin embargo, las asociaciones de promotores se quejan de la inexistencia de suelo calificado. Vid. P. GOMEZ, J. LEAL y F. PRATS: "Vivienda: la gravedad de una nueva crisis social", publicado en la Prensa del Lunes 24 de Abril de 1989.

El problema es que se demanda suelo urbanizado, céntrico y de gran calidad y generalmente el suelo en oferta es periférico, de bajo nivel ambiental y sin urbanizar.

Naturalmente, existen otros factores que han contribuido fuertemente al encarecimiento del producto. Se ha acusado, por ejemplo, a las autoridades locales de falta de control y diligencia en el diseño y puesta en marcha de los planes urbanísticos, aunque es cierto que en muchos casos se han encontrado con la imposibilidad física de expropiar⁴⁸.

Estos hechos, acompañados de una súbita fortaleza de la demanda, explicada en parte por la recuperación económica -sobre todo en lo que se refiere al mercado de oficinas y mercado de tipo turístico-, las favorables condiciones de financiación, alta rentabilidad y máxima garantía de las inversiones inmobiliarias, y un importante proceso especulativo, han abocado al progresivo y acelerado encarecimiento del producto final, hasta tal punto que se ha convertido en un "*lujo*" fuera del alcance de la mayoría de la población.

El retroceso de las V.P.O. de promoción pública se debe en gran medida al hecho de que los módulos aprobados se han encontrado en muchos casos tan alejados de los costes reales, que se hacía imposible la construcción de productos de calidad con tales presupuestos⁴⁹.

⁴⁸ Precisamente una de las modificaciones fundamentales introducidas por la Ley 8/1990 respecto a la legislación anterior consiste en potenciar las actuaciones de expropiación en el caso de que se incumplan los plazos o deberes derivados del Planeamiento Urbanístico.

⁴⁹ Ver sobre esta cuestión el apartado 3.3. del Capítulo 3 de esta investigación.

El vigor demostrado por la demanda ha demostrado, por otra parte, que se hacía mucho más conveniente la construcción de viviendas libres y cuyo precio no estuviese tasado.

En la práctica, el problema es que el tipo de viviendas que puede ofrecer el mercado no se adecúa a las posibilidades de la demanda, incluso teniendo en cuenta a los potenciales compradores de clase media, pues la concurrencia de inversores ha hecho elevarse los precios -lo cual ha alimentado nuevos incrementos de demanda ante las revalorizaciones continuadas- y ha contribuido a expulsar del mercado a buena parte de los potenciales adquirentes.

Mientras que en un principio las elevaciones de precios se han producido fundamentalmente en las zonas más céntricas, con mejores infraestructuras y en las que competían por el espacio viviendas y oficinas -con las consiguientes elevaciones de precios del suelo, viviendas y locales- máxime tras la autorización otorgada por el Decreto Boyer de transformar viviendas en locales de negocios, estas elevaciones se han ido transmitiendo al resto de las zonas, afectadas igualmente por una fuerte oleada especulativa, de tal forma que se ponen en peligro los lógicos objetivos sociales de las actuaciones públicas en materia inmobiliaria⁵⁰.

Precisamente en el incumplimiento de los planes programados estriba una de las principales razones de la elevación de los precios del suelo; generalmente

⁵⁰ Vid. GOMEZ, P., LEAL, J. y PRATS, F.: *"El suelo residencial en Madrid: la quiebra de las políticas vigentes"*. Publicado en la Prensa los días 24 y 25 de Abril de 1989.

este incumplimiento nace por la incapacidad de eliminar la resistencia de los propietarios del suelo, tendentes a postergar la urbanización y puesta en el mercado, sabedores de que el simple paso del tiempo va revalorizando el bien por la simple acción de las expectativas.

La nueva Ley del Suelo tiene que abordar, asimismo, la incapacidad de las autoridades de poner fin a esta situación de espera que impide dar un paso óptimo a un bien colectivo y socialmente necesario⁵¹.

Por otra parte, hay que ir modificando la mentalidad popular en cuanto al sentido de la propiedad del suelo. Muchas de las operaciones urbanísticas de los últimos tiempos se basan en el llamado "*derecho de superficie*", por el cual se cede el suelo durante un larguísimo lapso de tiempo que ronda los 75 años al cabo de los cuales la propiedad revertiría a la propia Administración.

En suma, el principal efecto secundario que produce el encarecimiento del suelo urbanizable es la expulsión del mercado inmobiliario de las familias de menos ingresos.

La actuación de la Administración en contra de estos hechos, en nuestra opinión, ha de basarse en la construcción, sobre suelo público, de viviendas destinadas a los estratos con menores recursos económicos. Precisamente en este campo las autoridades públicas gozan de amplia discrecionalidad, pudiendo hacer socialmente atractivas zonas que hoy gozan de escasa imagen. Naturalmente,

⁵¹ "Es necesario abrir nuevas posibilidades para conseguir suelo de calidad y barato para ubicar viviendas accesibles a familias que no pueden conseguir las en el libre mercado inmobiliario". Tomado de GOMEZ, P., LEAL, J. y PRATS, F. "El suelo...". Op. cit.

estos intentos se encuadran en el marco de amplias operaciones urbanísticas que revalorizan zonas con escasos atractivos, lo que exige una mayor coordinación de esfuerzos entre las autoridades con competencias en esta materia.

Precisamente, entre los objetivos de la Ley 8/1990 de 25 de Julio se encuentra *"la creación del marco jurídico y de los instrumentos legales suficientes para que los programas de urbanización y edificación establecidos por las municipalidades se cumplan, tanto en el contenido como en los plazos de ejecución"*⁵².

2.4.2. Aspectos fundamentales de la Reforma de la Ley del Suelo.

Como ya hemos señalado, la Ley 8/1990 supone la culminación de un conjunto de iniciativas encaminadas a modificar la normativa existente en materia de suelo. La Ley 8/1990 de 25 de Julio sobre la Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo fue aprobada por el Congreso de los Diputados el 12 de Julio de 1990. En el propio texto de la Ley se insiste en que su pretensión fundamental consiste en una mejor utilización de un bien socialmente necesario como es el suelo.

En general, la transformación de un simple terreno en suelo urbano depende del otorgamiento de tal calificación por parte de las autoridades municipales.

⁵² Vid. SAN MARTIN, I.: *"La Ley del Suelo: algunas implicaciones"* Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 16, B.H.E., 1991, pág. 85.

La Administración Central carece prácticamente de competencias en este sentido -debido al transvase de dichas competencias a las autoridades locales- excepto cuando se trate de operaciones especiales relacionadas con la Ley de Carreteras, Ley de Costas, etc.

El estado actual del mercado y el crecimiento de los costes de construcción, seguido de sus consecuencias inmediatas, esto es, del retroceso de las V.P.O., destinadas normalmente a los estratos más débiles económicamente, han hecho especialmente aconsejable la intervención de los poderes públicos.

Una de las causas por la cual el suelo ha sido objeto de especulación radica en el hecho de que el mercado inmobiliario se convirtió en un refugio seguro para el "*dinero negro*" y la evasión fiscal⁵³, produciéndose, asimismo, una gran entrada de capital extranjero dirigido al negocio turístico y de oficinas en alquiler preferentemente. Todas estas circunstancias han conducido a que el suelo haya sido retenido por sus propietarios, a la espera de que el simple paso del tiempo y el efecto de la especulación aumentase su valor, como antes apuntamos.

Uno de los objetivos fundamentales que se marca la nueva Ley del Suelo es incrementar la participación pública en dichas plusvalías urbanísticas y, simultáneamente, aumentar los medios a disposición de la Administración para evitar la retención del suelo con fines especulativos, dándole así salida de cara a la satisfacción de la función social que debería asignársele.

⁵³ La nueva Ley de Tasas y Precios Públicos, de la que nos ocupamos en el apartado 3.2.4.6. del Capítulo 3, ha puesto fin, en parte, a esta situación.

La Administración Pública es consciente de que la consecución de los objetivos programados será imposible sin el concurso de todas las autoridades con competencias y muy especialmente de los Ayuntamientos y sin un soporte financiero suficiente como para poder acometer las expropiaciones que fuesen necesarias.

Lógicamente, existen importantes razones políticas que han aconsejado la reforma emprendida. La propia Constitución, como antes dijimos, alude a la necesidad de garantizar la asignación racional del suelo, impedir la especulación y facilitar el acceso de la comunidad a las plusvalías que se generan por la aprobación de planes urbanísticos. También la propia Constitución habla del derecho de todo ciudadano al disfrute de una vivienda digna. Como veremos en el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral, el precio del suelo viene a suponer más del 50% del precio total de venta de una vivienda, por lo que controlar éste equivale a controlar a aquél en buena medida.

Se ha dado la circunstancia de que mientras en el pasado el problema de la vivienda se reservaba a las clases más humildes, hoy afecta también a la clase media. Lógicamente, se hace necesario dar una respuesta política a estos hechos.

Por otra parte, estos problemas no afectan por igual a todo el territorio nacional, puesto que no todos los Municipios tienen las mismas tensiones motivadas por la presión de la oferta y de la demanda, ni ha afectado por igual la especulación a cualquier tipo de suelo. La Ley 8/1990 tiene en cuenta tales circunstancias, arbitrando un conjunto de mecanismos que puedan ser utilizados por los Municipios a su discrecionalidad y otros que deben ser aplicados con carácter general.

Asimismo, la nueva Ley pone fin al principal problema planteado por la normativa anterior en que el suelo urbano atribuía a los propietarios tales derechos que en el caso de poseerlo, tan sólo se veían en la obligación de cederlo en el supuesto de que fuese a ser utilizado para la construcción de colegios de E.G.B., parques, jardines y viales. En el caso del suelo urbanizable, las obligaciones del propietario eran mucho más ambiguas.

Con la nueva normativa, se establecen criterios mucho más rigurosos para el propietario del suelo. Si el propietario incumple los deberes impuestos por la Administración en los plazos previstos, se procederá a la expropiación de los terrenos -de ahí la importancia de dotar a las autoridades locales de un soporte financiero para ello- incluyendo al suelo en el Registro de Solares y Terrenos sin Edificar y adjudicándoselo a un tercero que se comprometa a llevar a cabo los planes programados.

La expropiación de los terrenos en caso de incumplimiento se entiende como una potestad de la Administración y no como una obligación de ésta.

En el caso de llevar a cabo una expropiación, la Administración debe tener en cuenta los criterios de valoración que pueden adoptarse. En la antigua Ley del Suelo, a la hora de elaborar el justiprecio se le atribuía al suelo urbanizable no programado un valor urbanístico y por tanto más elevado que en el caso del suelo no urbanizable.

En la actual, sin embargo, se equipara a efectos de valoración el suelo no urbanizable con el suelo urbanizable no programado y sólo se le atribuyen valores

superiores -valores urbanísticos- al suelo urbanizable programado⁵⁴.

En caso de expropiación por incumplimiento de un suelo urbanizable programado, del cálculo del valor se reduce el 50% del valor estimado del aprovechamiento que se ha incumplido. Así pues, se somete al propietario a una sanción del 50% en el justiprecio, al que va a realizarse la expropiación.

Por otra parte, la Ley 8/1990 pretende la constitución de patrimonios de suelo municipal que faciliten la dedicación de dicho suelo a la construcción de V.P.O. de promoción pública, que es el segmento con mayor retroceso, así como atribuir a las autoridades locales el derecho de tanteo y de retracto en el caso de transmisiones de suelo.

En definitiva, el objetivo fundamental de la nueva Ley del Suelo es la provisión de suelo público a un coste limitado que permita acometer actuaciones públicas en materia de vivienda social fundamentalmente⁵⁵.

Asimismo, se pretende potenciar la participación pública en las plusvalías generadas y el control de la retención especulativa del suelo, que es lo único que logra el encarecimiento del producto final.

Lógicamente, esta iniciativa no puede tener éxito alguno si se enfrenta con un problema tan complejo y de forma aislada. Se hace cada vez más necesaria la lucha contra la especulación desde tres frentes básicos: la Administración Central, Autonómica y Local, con especial atención a los planteamientos de índole fiscal y a las actuaciones de carácter fraudulento que se estén llevando a

⁵⁴ Vid. SERRET, A.: *"La Valoración de Inmuebles con la Nueva Ley del Suelo"*, ATASA n° 6, Octubre de 1990.

⁵⁵ Vid. SAN MARTIN, I.: *"La Ley..."* Op. cit., pág. 88.

cabo desde cualquier estamento. El Real Decreto sobre Medidas de Financiación de Actuaciones Protegibles en Materia de Vivienda y Suelo que regula el Plan de Vivienda 1992-1995 pretende precisamente lograr la coordinación desde estos tres frentes⁵⁶.

2.4.3. Principales críticas a la Nueva Ley del Suelo.

Como principales críticas al proyecto de la nueva ley del suelo, la Asociación Nacional de Promotores y Constructores cita la dudosa participación que los Ayuntamientos españoles puedan asumir en cuanto a su papel protagonista en la regulación del mercado, a la vez que se preocupan por la discrecionalidad otorgada a los Ayuntamientos en las decisiones de expropiación de terrenos⁵⁷.

Precisamente esta cuestión puede entorpecer la venta anticipada y sobre plano de las viviendas, que es uno de los factores que permite abaratar los costes de las mismas.

Por otra parte, como la nueva normativa busca asegurar la participación de la comunidad en las plusvalías generadas a través de la participación en las mismas de los poderes públicos, los Ayuntamientos están sacando a pública subasta los terrenos que poseen, adjudicándolos al mejor postor. Esto genera expectativas de precios elevados en los terrenos colindantes y los precios de las viviendas se encarecen en las zonas en que los Ayuntamientos ponen en marcha tales ventas.

⁵⁶ Vid. el estudio realizado sobre esta cuestión, en el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral.

⁵⁷ Publicado en la Prensa el 15 de Septiembre de 1990.

Hay que tener en cuenta, además, los posibles efectos que puede tener la aplicación en determinados supuestos de la Ley 8/1990 sobre las entidades financieras que conceden créditos hipotecarios y que los movilizan posteriormente mediante títulos hipotecarios⁵⁸.

El valor de tasación de las garantías debe ser el valor de expropiación y si ésta no ha tenido lugar, la entidad debe estimar la posibilidad de que ésta pueda suceder ya que los títulos hipotecarios emitidos verían reducida su cobertura.

El resultado final puede ser una mayor reticencia de las entidades financieras a facilitar recursos a aquellos promotores o constructores que pretendiesen garantizar sus créditos con terrenos o solares, lo que llevaría a una mayor dificultad de éstos a cumplir los plazos previstos por los planeamientos urbanísticos con la consecuencia inmediata de verse expropiados.

De esta forma, resulta que una de las modificaciones introducidas por la nueva Ley del Suelo con el fin de agilizar el cumplimiento de los programas puede resultar, en definitiva, un obstáculo para los mismos, máxime cuando la Ley otorga absoluta discrecionalidad, como ya hemos señalado, en las decisiones de expropiación.

Por otra parte, la ley 8/1990 ha sido recurrida por seis Comunidades Autónomas y no ha tenido aún una aplicación práctica ni por la Administración Central ni por los Ayuntamientos. Incluso, el MOPTMA ha encargado un nuevo estudio para elaborar un texto refundido de dicha ley.

⁵⁸ Vid. el Capítulo 5 de esta Tesis Doctoral donde se hace un análisis exhaustivo del Mercado Hipotecario.

2.5. La Rehabilitación de viviendas

2.5.1. Introducción

Vamos a ocuparnos a continuación de una actividad, la rehabilitación de viviendas, que va adquiriendo cada día más relevancia, existiendo ya un amplio debate respecto a sus posibles efectos sobre la economía en general o sobre la sociedad.

El interés de este análisis en el seno de esta Tesis Doctoral radica en la fuerte tendencia al crecimiento que ha experimentado la rehabilitación con el paso del tiempo respecto a otras alternativas como podría ser la construcción de nuevas viviendas y a las favorables expectativas sobre su desarrollo en el futuro.

A pesar de la escasa importancia cuantitativa que actualmente tiene la rehabilitación respecto al conjunto de las actividades del Subsector Vivienda, cabe esperar, a la luz de la experiencia europea, que en el futuro experimentará un fuerte crecimiento y que éste se mantendrá a lo largo del tiempo⁵⁹.

Es más, las estimaciones referentes a las actividades con mayor proyección hoy dentro del Sector de la Construcción apuntan precisamente a la rehabilitación de viviendas y locales junto con la construcción de viviendas para clases

⁵⁹ *"La figura de la rehabilitación se ha introducido en el marco de la política de vivienda en España (...) medida que ha contribuido a aproximar los esquemas de la política de viviendas en España a pautas de actuación más frecuentes en los países de Europa Occidental"*. Tomado de RODRIGUEZ LOPEZ, J. Edit. del nº 2 de la Revista Española de Financiación a la Vivienda, B.H.E., 1987, pág. 7.

humildes⁶⁰.

La rehabilitación es una actividad que surge como fruto de nuestro tiempo: el abandono sufrido por infinidad de edificios, la necesidad de recuperar el patrimonio existente en el centro de nuestras ciudades y la imposibilidad de construir nuevos edificios en las zonas más céntricas han obligado a plantearse una modalidad de construcción en la cual las estructuras básicas se mantuviesen y al mismo tiempo se adaptaran a usos más modernos, respetando el estilo arquitectónico propio del entorno y reparando técnicamente las edificaciones⁶¹.

Sin embargo, cabría plantearse hasta qué punto es lógica la expectación levantada, pues actividades de conservación y mejora se han dado y se dan casi permanente en la mayor parte de las edificaciones a lo largo de la vida de sus sucesivos inquilinos.

Es cierto, por otra parte, que el alcance económico y real de dichas reparaciones, llevadas a cabo generalmente de forma privada, es muy difícil de estimar.

Sin embargo, y aquí radica una clave importante que debemos aclarar previamente, no se toma en sentido estricto como rehabilitación la simple conservación o mantenimiento del parque inmobiliario existente.

⁶⁰ Vid. MATEOS, P.: *"Dos respuestas específicas a la necesidad de suelo urbano: Rehabilitación y Parques de Oficinas"* Revista Española de Financiación a la Vivienda, nº 10, B.H.E., 1989, pág. 93.

⁶¹ Vid.: VALDIVIESO, A.: *"Rehabilitación y política de vivienda"* Revista Española de Financiación a la Vivienda, nº 2, B.H.E., 1987, págs. 29 a 33.

Se entiende por rehabilitación aquella actividad que afecta en sentido cualitativo profundamente al inmueble: en la rehabilitación pueden producirse cambios sustanciales en la distribución del espacio y mejoras en las calidades de su estructura y acabado que permitan adaptarlo a nuevos ritmos de vida y modas sociales y que faciliten la reactivación comercial y empresarial de las zonas afectadas⁶².

La rehabilitación supone, por encima de todo, modernización del activo existente, en el sentido de adaptación a usos más modernos y satisfacción de necesidades presentes.

Las actividades de rehabilitación que gozan de protección por parte de la Administración Central -y sin que esto signifique que con ellas se agota dicha actividad- son aquellas que se dirigen a modificar la estructura y funcionalidad de un edificio, resistencia, solidez, estabilidad, saneamiento, estanqueidad frente a la lluvia y humedades,...- o bien que permiten introducir mejoras que capaciten para el ahorro de energía, mejoren la habitabilidad de las viviendas, faciliten el acceso a minusválidos, amplíen la superficie de las viviendas con ciertas limitaciones, etc⁶³.

Hay que señalar, por otra parte, que por la confluencia de diversos factores que estudiaremos posteriormente, incluso actuaciones de conservación

⁶² MATEOS, P.: "*Dos respuestas...*" Op. cit., pág. 97.

⁶³ Estas son las actividades de rehabilitación que gozan de algún tipo de protección desde el Plan Cuatrienal en que se incluye la rehabilitación como aspecto a financiar. En los sucesivos planes de vivienda se ha ido ampliando el presupuesto protegible para favorecer rehabilitaciones más intensas. (Vid. el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral).

y mantenimiento de escasa entidad -que hemos considerando anteriores a cualquier proceso de rehabilitación- han sido excesivamente escasas y dispersas en el caso español.

Una encuesta realizada por el CEOTMA en 1980 -ya citada extensamente al referirnos al mal estado de conservación que presentan en general las viviendas arrendadas (ver el epígrafe 2.2.6.2.1. de este mismo Capítulo)- reveló el mal estado general de nuestro parque inmobiliario, lo cual resulta en gran parte atribuible a su antigüedad, pues según el Censo de 1991 cerca de 2 millones de viviendas principales han sido construidas antes de 1900.

Datos posteriores a la encuesta del CEOTMA, referidos a 1983, revelan igualmente que la escasa actividad de conservación y mejora llevada a cabo en España no se encuentra justificada por el buen estado del parque residencial, ya que en la mayoría de los centros antiguos de muchas ciudades de España, un 10% de dicho parque se encontraba en mal estado y cerca de un 29% se encontraba en condiciones de deficiente habitabilidad.

Todos estos porcentajes son consecuencia de la antigüedad de nuestro parque -pues se calcula que 1 de cada 3 viviendas ha sido construida hace más de 50 años- y del nefasto influjo de la política de alquileres llevada a cabo, tal como creemos haber demostrado exhaustivamente en la parte de esta Tesis Doctoral dedicada al mercado de alquileres (epígrafe 2.2. de este Capítulo).

Se estima que el 20% de las viviendas existentes en 1.983 procedían de construcciones anteriores a 1.900, un 12% fueron construidas entre los años

1.901 y 1.930, un 13% en los años 1.930 a 1.950, un 16% de 1.950 a 1.960 y un 26% de 1.960 a 1.970⁶⁴.

En 1.970 se inicia una crisis económica de importante repercusión en el sector que ralentiza la actividad constructora hasta el punto de que de 1.970 a 1.980 sólo se edificó un 13% del total.

Igualmente preocupantes son los datos referentes al nivel medio de habitabilidad del parque de viviendas existentes.

Nuestro parque residencial presenta grandes deficiencias en materia de habitabilidad: más de un 25% carece de instalación sanitaria, más del 10% carece de agua corriente, cerca de un 50% de las viviendas carece de agua caliente y más del 90% carece de calefacción central⁶⁵.

Asimismo, son innumerables los edificios del casco antiguo de nuestras ciudades que presentan bajas condiciones de habitabilidad o son carentes de luz, circunstancias derivadas de una práctica que consistía en la construcción de cuerpos interiores en los patios de edificios ya existentes.

Por todo lo anterior, podemos considerar a la rehabilitación como una actividad nacida como consecuencia del abandono prolongado de nuestro parque inmobiliario y de los cambios sociales producidos, que han permitido reconsiderar a la nueva construcción destinada a la venta como objetivo prioritario y casi único.

⁶⁴ Datos ofrecidos por la aludida encuesta del CEOTMA.

⁶⁵ Según datos provisionales ofrecidos por el censo de viviendas de 1.991.

No hay que olvidar en este sentido los grandes cambios demográficos que se han producido en la década de los 80, la reducción drástica de nacimientos, el retraso en la edad de nupcialidad, el incremento del número de personas que viven solas, el envejecimiento de la población, ...

Al amparo de dichos cambios sociológicos, existen numerosas razones que justifican y aconsejan el diseño de decididos mecanismos de apoyo a la rehabilitación, al permitir ésta asumir aquellos cambios de una forma más eficiente⁶⁶.

Por una parte, el deseo de racionalizar la conservación y utilización del activo inmobiliario existente, sobre todo teniendo en cuenta que las nuevas construcciones se sitúan en áreas cada vez más alejadas de los centros económicos y de trabajo, mientras que el parque mejor situado en este sentido ni se conserva ni se adapta convenientemente y, por otra parte, el natural deseo de mejorar las condiciones de vida de aquella parte de la población que ocupa edificios de baja habitabilidad, han potenciado las actuaciones de rehabilitación.

Existen además planteamientos de tipo económico que aconsejan el apoyo a este tipo de actividades, pues, tal como vamos a ver a continuación, la experiencia europea nos muestra que esta actividad es más intensiva en trabajo que la actividad constructora normal⁶⁷.

⁶⁶ Vid. ALCAIDE; C.: *"La rehabilitación en España hoy y perspectivas de futuro"* Revista Situación 1988/2, pág. 124.

⁶⁷ Puede consultarse sobre este tema el estudio de ALCAIDE, C.: *"El empleo y la rehabilitación de viviendas en España"* en el que se basa su artículo *"La rehabilitación..."* Op. cit.,

Por último, también pueden señalarse aspectos de tipo sociocultural que favorecen el auge de la rehabilitación, pues asistimos a una reivindicación de lo antiguo, de lo histórico, tratando de adaptar las antiguas estructuras a las necesidades actuales con el máximo respeto a las formas.

El fenómeno de la rehabilitación es relativamente nuevo en España, ya que no se inicia hasta finales de los años 70. A diferencia de lo que sucedía en el resto de la Europa desarrollada en la que la rehabilitación se venía considerando desde décadas anteriores como una actuación básica en política de vivienda -llegando a representar, incluso, el 35% de la inversión del sector- en España no alcanzaba el 5% de ésta a comienzos de los años 80, a pesar de la necesidad latente de la misma⁶⁸.

Normalmente, la protección a la rehabilitación de edificios se inicia tras la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, Estados Unidos presenta una legislación en cuanto a la modernización de inmuebles ya en su Ley de Vivienda de 1.935. En Europa, de forma algo más tardía, surge una normativa similar a la norteamericana en 1.949 en el Reino Unido. Dicha normativa hacía referencia a las condiciones de habitabilidad de los inmuebles. Tras la Segunda Guerra Mundial, muchos países europeos reconocen ayudas fiscales a los ciudadanos que emprendieren obras encaminadas a atajar la ruina y deterioro de

págs. 126 a 128.

⁶⁸ Se calcula que 1/3 del stock inmobiliario español necesitaba rehabilitaciones importantes en 1984 según MAC LENNAN, D.: *"Nuevas funciones para las viviendas antiguas: una década de experiencia europea"* Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 2, B.H.E., 1987, pág. 15.

edificios afectados directa o indirectamente por los bombardeos.⁶⁹

Como consecuencia de esta mayor tradición rehabilitadora, muchos países europeos poseen una amplia experiencia en los posibles efectos sociales y económicos generados por este tipo de actividades.

En 1986 la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas señala en un informe⁷⁰ que el subsector de la rehabilitación de viviendas representaba respecto a la actividad total de la construcción el 49% en Francia, el 30% en Bélgica, el 33% en Alemania Federal y el 53% en el Reino Unido.

Las estimaciones señalaban un futuro marcado por un fuerte desarrollo de la actividad: por ejemplo, para el caso francés se esperaba que el 49% de 1984 se transformase en un 51% en 1990.

El profesor Mac Lennan, en un informe similar, arroja cifras más modestas para 1984 al estimar que para Francia y Reino Unido la rehabilitación vendría a suponer el 30% de la actividad constructora, mientras que estima un 60% para Dinamarca y un 50% para Suecia⁷¹.

Lo cierto es que todavía cabe esperar una mayor importancia de dicha actividad en el futuro, dado que aún no se han captado los volúmenes necesarios

⁶⁹ Según un informe de la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas: *L'emploi et la réhabilitation du logement en Europe* (Luxemburgo, 1986)

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ MAC LENNAN, D.: *"Maintenance and modernisation of urban housing"* OCDE, París, 1986.

de financiación para las posibilidades que el Subsector podría ofrecer, y además, todavía se realizan múltiples trabajos con reducido respaldo financiero, de lo que se deriva la proliferación de obras puntuales y de escasa entidad.

Sin embargo, la situación de deterioro de nuestro activo inmobiliario haría más bien aconsejable el rechazo de actuaciones puntuales de rehabilitación a favor de actuaciones conjuntas que formen parte de lo que se ha denominado rehabilitación integrada y que incluye la asistencia social y la recuperación del tejido urbano de la zona, así como el apoyo a los oficios tradicionales de cada barrio.

Sin embargo, las condiciones ofrecidas por el propio mercado hacen cada vez más difícil este aspecto de la rehabilitación a menos que se cuente con apoyo por parte de la Administración, dado que, inevitablemente, cualquier edificio céntrico y bien situado, una vez rehabilitado y reformado constituye un bien objeto de una fuerte demanda que tiende a desplazar a sus antiguos moradores⁷².

En cualquier caso, independientemente de los importantes efectos socio-culturales que genera, lo cierto es que la rehabilitación constituye un importante aspecto de la actividad constructora desde el punto de vista económico, cuyo futuro parece inequívocamente esperanzador, pues las perspectivas apuntan a un

⁷² Así por ejemplo entre los objetivos del *"Plan Especial de Protección y Conservación de Edificios y Conjuntos Histórico-Artísticos de la Villa de Madrid"* se señala como objetivo social contribuir a la permanencia de la población residente, evitando su expulsión. (Vid. *"Plan Especial..."* Ayuntamiento de Madrid, págs. 12 y 13).

nivel de desarrollo de esta actividad análogo al de nuestros vecinos comunitarios.

Incluso, hay que considerar el potencial de la actividad rehabilitadora como actividad generadora de empleo: *"la rehabilitación representa un importante estímulo para la generación de empleo, ya que la incidencia sobre la creación de puestos de trabajo es mayor, estimándose que por cada 2,5 millones de pesetas de inversión se generan 1 puesto directo y 3,9 inducidos, frente a la obra nueva que para la misma inversión se generan 1 puesto directo y 2,6 inducidos"*⁷³.

Lógicamente, ese aspecto resulta especialmente interesante a la luz de las estadísticas sobre el número de parados en el subsector construcción y en la economía en general.

La consecución de un intenso desarrollo de dicha figura será señal de que se ha entrado en el diseño de una política de vivienda más racionalizada, en la que se utilicen con mayor rigor los activos existentes y se adapten eficientemente a la situación actual de la demanda.

Con toda probabilidad, los pilares básicos de la actividad constructora en un futuro no muy lejano serán la oferta de oficinas destinadas al alquiler - cuya demanda aumentará al ritmo de la recuperación económica y competirá por el espacio con las propias viviendas -, la construcción de viviendas para los

⁷³ MUÑAGORRI, R: *"El Plan cuatrienal de viviendas y la Rehabilitación"*, en la Revista Española de Financiación a la Vivienda n.2. B.H.E. Madrid, 1987 pg.37.

estratos sociales más bajos - expulsados hoy por hoy del mercado ante la carencia del producto - y la actividad rehabilitadora y de recuperación del parque residencial antiguo adaptándolo a nuevos usos y ritmos de vida en función de las pautas marcadas por las necesidades de la vida moderna⁷⁴.

En definitiva, respecto a la rehabilitación hay que tener claros dos aspectos: primero, su escasa importancia relativa en el conjunto del subsector en la actualidad y segundo, la fuerte tendencia al crecimiento que viene manifestando en los últimos años y que previsiblemente se mantendrá en los venideros teniendo en cuenta su fuerte desarrollo en la Europa desarrollada y la creciente internacionalización de nuestra economía.

2.5.2. El interés económico de la conservación de los centros históricos.

El patrimonio inmobiliario de las zonas más céntricas de nuestras ciudades presenta una situación de grave deterioro. Existen diversos factores, como hemos ido viendo a lo largo de esta Tesis Doctoral, que han contribuido poderosamente a esta situación.

Por una parte, tras un proceso de desarrollo urbano basado en la huida hacia la periferia y apoyado en una infraestructura de transportes aceptada

⁷⁴ Como veremos posteriormente, en el Capítulo 3 de esta investigación, el vigente Plan de Viviendas 1992-1995 se apoya principalmente en la oferta de viviendas sociales y rehabilitadas. Sin embargo el mercado de oficinas en alquiler experimenta actualmente una fuerte recesión. (Publicado en la Prensa el 17 de Septiembre de 1993).

inicialmente como suficiente, se fueron abandonando los centros históricos, reservados a una población envejecida y de bajos recursos.

Del empobrecimiento de estas zonas se ha derivado la marginalidad de sus posteriores ocupantes.

Por otra parte, los cascos históricos españoles son, generalmente muy antiguos y se han conservado, en general, de forma muy deficiente, en parte por efecto de la ley de Arrendamientos Urbanos y en parte por el hecho de que sus moradores pertenecen fundamentalmente a clases pasivas y con escasos recursos económicos, como ya hemos señalado repetidamente.

Además, el proceso se ha autoalimentado en el sentido de que al devaluarse dicho patrimonio y su entorno social, los incentivos para emprender actuaciones de conservación y mejora por iniciativa de particulares han sido muy escasos, máxime cuando los posibles promotores de dichas iniciativas privadas tienen una media de edad superior a los 60 años en el 30% de los casos⁷⁵.

La cuestión que cabría plantearse a continuación es hasta qué punto sería interesante desde el punto de vista económico recuperar estos activos, aceptando, de entrada, que desde el punto de vista social la oportunidad de estas operaciones es innegable.

Por otra parte, habría que decidir la necesidad de llevar a cabo operaciones puntuales o bien operaciones de tipo integral y hasta qué punto debe

⁷⁵ Datos referidos a Madrid y estimados por la Sociedad Estatal de Gestión para la Construcción y Rehabilitación de Viviendas.

impulsarse la rehabilitación privada o, por el contrario, debe ser la iniciativa pública la que lleve a cabo estas operaciones con la finalidad de evitar actividades especulativas y el desarraigo de los primitivos moradores⁷⁶.

El interés económico de la rehabilitación en los centros históricos radica fundamentalmente en la óptima localización geográfica de los mismos y en las buenas comunicaciones que generalmente poseen, independientemente del hecho de que la rehabilitación es una actividad altamente generadora de empleo, como ya hemos señalado repetidamente.

De un modelo basado en la dispersión a la periferia en función de un buen sistema de transportes, se ha pasado a una concepción revalorizadora del activo existente en las áreas más céntricas.

Desde un punto de vista puramente económico es conveniente la rehabilitación de los cascos antiguos porque tal iniciativa impulsará el desarrollo de las zonas, animará a la iniciativa privada, repercutirá en la creación de empleo y permitirá recuperar para un uso más racional recursos que permanecían subutilizados, mientras parte de la población debe contentarse con vivir a decenas de kilómetros de sus centros de trabajo.

El principal obstáculo para las rehabilitaciones llevadas a cabo por iniciativa privada suele ser el acuerdo y la coordinación de los propietarios, ya que la rehabilitación no sólo pretende la conservación y modernización de los

⁷⁶ Vid. ROMAN, O.: *"El centro histórico de las ciudades: entre el asilo y el museo"* Revista Española de Financiación a la Vivienda, n° 2, B.H.E, 1987, pág. 45.

elementos privativos de las viviendas, sino también de sus áreas comunes, estructuras generales, etc⁷⁷.

En general, las viviendas de los centros históricos tienen una apariencia externa muy degradada, con mala conservación de los elementos comunes, especialmente en el caso de las fachadas, en algunos casos merecedoras de protección por su valor histórico y patrimonial.

Cuando se trata de un proyecto de rehabilitación integrada en el que se realizan obras en manzanas completas, rara es la vez que no tengan que coordinarse varios propietarios y este problema resulta a veces de compleja solución puesto que es normal que parte de este activo esté ocupado por arrendatarios con contratos de alquiler antiguos. En estos casos, la resistencia del propietario a la rehabilitación del inmueble es mayor⁷⁸.

Son pequeños propietarios, con economías débiles, que han accedido a dicha propiedad a bajo precio tras permanecer durante años como inquilinos en la mismas. En esas zonas se encuentran además minorías étnicas y grupos sociales con hábitos y ocupaciones marginales.

Naturalmente, con estas circunstancias, la coordinación de esfuerzos resulta muy dificultosa y compleja.

⁷⁷ Vid. ROMAN, O.: "El centro..." Op. cit., pág. 45. Este autor subraya también las dificultades que suelen derivarse de la situación socioeconómica de los ocupantes de dichos inmuebles (jubilados, pensionistas,...).

⁷⁸ Ya analizamos esta cuestión en este mismo Capítulo al referirnos al estrecho vínculo existente entre la degradación inmobiliaria y los contratos de alquiler de renta antigua.

Básicamente y volviendo de nuevo a la experiencia europea en la materia, existen diversos tipos de estrategias de fomento de la rehabilitación.⁷⁹

Existe una alternativa consistente en la adquisición por parte de las autoridades de un inmueble deteriorado para su rehabilitación. En ocasiones, no son las autoridades las que adquieren dichos inmuebles sino una agencia sin ánimo de lucro.

También puede suceder que las autoridades, o dicha agencia, promuevan simplemente la rehabilitación sin que tenga lugar la adquisición de la misma.

En ambos casos, estas políticas se denominan de forma genérica estrategias de "*buy out*", aunque en ocasiones no tenga lugar dicha compra.

También puede suceder que se potencie la iniciativa privada, con estrategias de mercado dirigido, llamadas políticas de "*market led*".

En este último caso, el Gobierno impulsa la rehabilitación mediante la concesión de beneficios fiscales, subvenciones, financiación privilegiada, etc, y lógicamente, es en este caso donde pueden darse mayores problemas de coordinación entre los propietarios, tal como acabamos de ver.

Normalmente, las políticas de tipo "*buy out*" son las más caras, pues nunca implican el desalojo de los vecinos, sino que éstos recuperan el uso de las viviendas a precios inferiores a los del mercado - ya sea en el caso de alquileres como en el de pequeños propietarios - y disfrutan de una vivienda en mejores condiciones.

⁷⁹ MAC LENNAN, D.: "*Nuevas funciones...*" Op. cit. pág.17.

Estas políticas, de inequívoco signo social, suponen un gasto para la Administración muy elevado, por lo que se llevan a cabo de forma preferentemente puntual y muy selectiva.

Sin embargo, con el paulativo fallecimiento de los inquilinos -estas políticas se llevan a cabo fundamentalmente en inmuebles de alquiler antiguo en los que la colaboración de antiguos propietarios es inviable- las viviendas quedan liberadas y pueden alquilarse a precios más orientados al mercado.

En cualquiera de los casos, no es posible hacer descansar toda la política de rehabilitación en esta estrategia, dados sus costes, debiendo complementarse con políticas de mercado dirigido, encaminadas a estimular a la iniciativa privada⁸⁰.

Las políticas de mercado dirigido deben tratar, básicamente, de crear el entorno ideal para convencer a la iniciativa privada de la oportunidad de invertir recursos económicos en la conservación y modernización del patrimonio inmobiliario.

Será básica en el futuro la actuación de estas políticas de inducción, una vez aprendida la lección respecto a la actuación pública, encaminada selectiva y exclusivamente a los sectores más necesitados y a actuaciones concretas y no de forma extensiva al conjunto de los inmuebles deteriorados, dada su repercusión en el gasto público, y la conocida necesidad de controlar éste.

⁸⁰ Vid. MAC LENNAN, D.: *"Nuevas funciones..."*, pág. 17.

2.5.3. El apoyo a la rehabilitación

2.5.3.1. Introducción

La política de viviendas -que es objeto de un análisis detenido en el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral - ha pasado del auge casi exclusivo de la obra nueva al boom de la rehabilitación.

En casi todos los países europeos se potenció fuertemente la obra nueva, tratando de subsanar la escasez de viviendas derivada de la Segunda Guerra Mundial y el posterior incremento demográfico.

En el caso de España, durante muchos años se realizó un importante esfuerzo constructor a fin de facilitar alojamiento en las ciudades que diese cabida al éxodo rural.

Simultáneamente, se creó una abundante oferta de segundas residencias en zonas turísticas.

Llegada la crisis económica de principios de los años 70, se constata una fuerte depresión en el sector de la construcción acompañada de la existencia de un parque de viviendas que, si bien no constituía una oferta tal que colmara totalmente la demanda, permitía al menos estimar que según la evolución prevista de las variables demográficas, no resultaría insuficiente a medio plazo.

A la hora de realizar dichas estimaciones, también se tuvo en cuenta la importante proporción del parque que permanecía inutilizado por diversas razones -España es un país con una alta proporción de viviendas vacías- y el

impacto de la posible reforma de la ley de Arrendamientos Urbanos.

La situación del mercado de alquileres ha sido caótica, como ya hemos visto y la necesidad de una reforma en el mismo era y es unánimemente aceptada, como también dijimos.

Sin embargo, las reformas introducidas a mediados de los años 80 son consideradas actualmente insuficientes y vuelve a replantearse actualmente otra reforma, quizá más profunda que la anterior.

El resultado, además de provocar una redistribución de rentas de propietarios a inquilinos sin más criterio que la antigüedad del contrato, ha sido el deterioro y abandono de los inmuebles alquilados, cuyos dueños no rehabilitan a la espera de una declaración de ruina que los desvincule de los arrendatarios, tal como ya analizamos al ocuparnos del mercado del alquiler.

En los casos en que el propietario rehabilita, la ley obstaculiza la recuperación de la inversión vía incremento de la renta.

En este contexto, las autoridades españolas comienzan a diseñar medidas de apoyo a la rehabilitación con notable tardanza respecto al resto de la Europa desarrollada y con el fin primeramente de absorber el importante paro del sector.

Posteriormente, la rehabilitación pasa a contemplarse como una actividad "*estrella*" por sí misma dados los importantes y positivos efectos sociales que genera, su inferior coste -en la mayor parte de los casos- respecto a las actuaciones de obra nueva y la oportunidad que brinda de aprovechar espacios

subutilizados y generalmente bien comunicados, lo que permitía descongestionar la infraestructura de transportes de acceso a las grandes ciudades, actualmente sobresaturados.

2.5.3.2. Ayudas ofrecidas según el tipo de actuaciones de Rehabilitación

La primera medida de fomento expreso a la rehabilitación en España tiene lugar con el R.D. Ley de 26 de septiembre de 1980 y posteriormente con el R.D. de 12 de Febrero de 1982 que regulaba las operaciones destinadas a *"la rehabilitación del patrimonio deteriorado, para ponerlo en niveles adecuados de rentabilidad, evitando el costoso recurso de la construcción de nuevas viviendas"*, según el texto del propio Real Decreto.

Estas medidas a favor de la rehabilitación se adoptaron al estimar que suponían un ahorro considerable frente a las actuaciones de nueva construcción y a causa del notable deterioro del parque inmobiliario de cierta antigüedad.

El legislador adopta el concepto de rehabilitación en sentido amplio, considerando como tal la mejora general de un inmueble: tratamiento de fachadas, refuerzo de estructuras y tejados, mejora de los canales de electricidad y fontanería, así como las reformas que afectarían individualmente a cada vecino: dotación de cuartos de baño, aislamientos, etc.

Igualmente, se procura que tras las obras de rehabilitación se mantengan los antiguos inquilinos, puesto que la rehabilitación en sentido amplio pretende

no sólo la restauración del edificio sino la conservación del propio tejido social y urbano, por lo que generalmente se persigue la pervivencia de los primitivos moradores de los inmuebles y que éstos no se vean desplazados por demandantes más solventes que acudan atraídos por la revalorización del edificio⁸¹.

Este concepto inicial de rehabilitación utilizado por el legislador resultaba un tanto vago, por lo que fue evolucionando hasta delimitarlo más exactamente.

Actualmente, la normativa utiliza límites simplemente cuantitativos referentes al coste de la obra: cuando una obra de rehabilitación suponga un mínimo de 500.000 pesetas por vivienda y el inmueble tenga al menos 10 años de antigüedad, puede ser objeto de algún tipo de ayuda financiera.

Se exige así mismo que la vivienda a rehabilitar constituya la residencia habitual de su usuario.

Los sucesivos Planes de Vivienda que han contemplado la rehabilitación han perseguido la mejora del sistema de subvención, el aumento de la cuantía de los préstamos, la disminución de los tipos de interés en los primeros años, la introducción de cuotas crecientes anualmente y mayores plazos de amortización.

En definitiva, se ha procurado dotar de un mejor aparato financiero a esta rama de la actividad económica, a fin de minorar el esfuerzo a realizar por

⁸¹ Ya que, tal como señalamos anteriormente, una vez rehabilitado, el inmueble puede ser objeto de especulación. El objetivo social es, por tanto, *"evitar la expulsión de la población residente"* tal como señala EZQUIAGA DOMINGUEZ, J.M.: *"Madrid entre la "operación derribo" y la rehabilitación del centro"*, publicado en la Revista Ciudad y Territorio, nº 70, Octubre de 1986, pág.98.

la demanda, sobre todo teniendo en cuenta que los habitantes de pisos a rehabilitar suelen ser de edad avanzada y escasos medios económicos⁸².

Las operaciones de rehabilitación pueden dirigirse a aspectos parciales de la habitabilidad de un inmueble o bien a la habitabilidad del conjunto, lo que se conoce con el nombre de rehabilitación integral.

Precisamente, las numerosas actuaciones rehabilitadoras que han permitido afirmar la buena marcha de la rehabilitación y el éxito de las medidas que pretendían fomentarla, se basan en obras que sólo en contadas ocasiones pueden calificarse de conservadoras del patrimonio en el sentido de que apenas se ha atendido a las zonas comunes, estructuras, fachadas, cubiertas, etc., dirigiéndose fundamentalmente a elementos privativos de las viviendas.

Esto ha dado lugar a una cierta especialización entre los agentes dedicados a esta actividad: normalmente, los proyectos de pequeña cuantía son llevados a cabo por profesionales autónomos, mientras que los proyectos de rehabilitación intensa son llevados a cabo por empresas constructoras propiamente.

Asimismo, el fenómeno de la actividad rehabilitadora tendrá un fuerte influjo entre sus profesionales, puesto que al existir grandes diferencias técnicas

⁸² *"La Administración ha intentado favorecer las actuaciones de rehabilitación, introduciendo la protección pública a la mejora de la vivienda y dotaciones y flexibilizando y apoyando la rehabilitación privada. El esquema de financiación ha seguido las mismas pautas del modelo de protección para nuevas viviendas, recogiendo las modalidades de rehabilitación de promoción pública y de promoción privada e incorporando ayudas especiales para la gestión de programas a través de subvenciones a los Ayuntamientos y asesoramiento a los particulares. Asimismo, el Decreto da entrada a la posibilidad de financiación de edificios para equipamiento".* Tomado de MUÑAGORRI, R.: "El Plan Cuatrienal...". Op. cit., pág. 37.

entre la obra nueva y la rehabilitación, será necesario una cierta especialización empresarial. Naturalmente, esto afectará a las estructuras y estrategias de los responsables de tales empresas.

Como ya hemos señalado, el Plan Cuatrienal es el primer plan de vivienda en el que empieza a desarrollarse la protección pública a la rehabilitación de viviendas. A pesar de la importancia cualitativa de la innovación que suponía el reconocimiento de la rehabilitación como actividad a proteger, hay que admitir la poca importancia cuantitativa de los resultados alcanzados⁸³.

Tras el Plan Cuatrienal 1984-1987, El Real Decreto 1494/1987 estipula las líneas directrices de la rehabilitación protegida por la Administración a partir de 1987, modificándose posteriormente las mismas con el Real Decreto 224/1989 que regula la política de vivienda a partir de 1989 y el Nuevo Plan de Vivienda 1992-1995.

Según el Real Decreto 1494/1987 y en este sentido el Real Decreto 224/1989 no introduce ninguna modificación ni tampoco el vigente Plan de Viviendas 1992-1995, se califican como posibles actuaciones protegidas en materia de rehabilitación a aquéllas que pretendan modificar la estructura y funcionalidad de un edificio -resistencia, solidez, estabilidad, saneamiento, estanqueidad frente a la lluvia y humedades...-, permitan introducir mejoras que capaciten para ahorro energético, adecúen la habitabilidad de las viviendas,

⁸³ Un análisis más detenido de los resultados alcanzados en términos de rehabilitaciones financiadas en los sucesivos Planes de Viviendas puede encontrarse en el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral.

permitan y faciliten el acceso a minusválidos, amplíen el espacio habitable de las viviendas mediante obra nueva, siempre que la superficie útil total no exceda de 90 m² y permitan la adecuación del equipamiento comunitario primario: espacios libres, infraestructuras y dotaciones que se destinen al uso exclusivo de las viviendas de la unidad residencial en la que dicho equipamiento se encuentre equipado.

Asimismo, se protegen según el Real Decreto 1494/1987 y posteriormente por el 224/1989 las actuaciones complementarias en patios, jardines y equipamiento residencial y obras de interés histórico artístico. El Real Decreto 1494/1987 añade respecto al Plan Cuatrienal, como rehabilitación protegible la adecuación de locales de negocio situados en inmuebles cuyo destino principal fuese el de vivienda al menos en un 70%. El Real Decreto 224/1989 excluye en dicho cómputo de superficie útil a la planta baja del edificio.

Ambos Decretos incluyen como actuaciones protegidas la rehabilitación de talleres artesanales e igualmente ambos Decretos excluyen la demolición de fachadas.

El Plan de Viviendas 1992-1995 no introduce modificaciones en este sentido. Las actuaciones protegidas sólo podrán realizarse en inmuebles con una edad superior a 15 años según el R.D 1494/1987 y a 10 años según la modificación posterior del R.D 224/1989 y en el caso de que las viviendas a rehabilitar se destinen a un uso habitual y permanente. Estas condiciones se mantienen en el Plan de Viviendas 1992-1995.

En el caso de que las actuaciones comprendan la adecuación estructural y funcional de todo un inmueble -en el que el 70% de la superficie útil tiene que destinarse a vivienda, descontándose del cómputo de la superficie útil a la planta baja, según el R.D 224/1989- o la mejora de accesos para minusválidos, no existen límites a la superficie rehabilitada a proteger. En el caso de que se trate de ampliaciones de vivienda, la superficie máxima son 90 m².

Las actuaciones de rehabilitación pueden clasificarse como públicas o privadas dependiendo del carácter de los promotores que las lleven a cabo.

Dependiendo de esta circunstancia, la rehabilitación puede acogerse al Régimen General o Especial de protección⁸⁴.

Bajo el Régimen General de protección pueden acogerse tanto las actuaciones de promoción pública como las privadas, mientras que el Régimen Especial se reserva a las actuaciones bajo promoción pública.

Los promotores públicos pueden acoger actualmente sus actuaciones al Régimen Especial en el caso de que el 80% de los usuarios de las viviendas tengan rentas que no superan como límite máximo 5,5 veces el Salario Mínimo Interprofesional. En el caso de que no se cumpla el requisito anterior, pueden acogerse -al igual que los promotores privados- al Régimen General, en el cual los beneficiarios no tienen límite de ingresos.

Existe además otra línea de actuación relacionada con la estrategia de buy out ensayada en Europa y analizada en el epígrafe anterior.

⁸⁴ Ambos regímenes son extensamente analizados en el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral.

Consiste en la adquisición de edificios completos o de viviendas para su rehabilitación.

En el R.D 1494/1987 estas actuaciones se reservaban a promotores públicos, pero el R.D 224/1989 las amplía también a promotores privados en el caso de rehabilitación de edificios completos y a promotores para uso propio en el caso de que se trate de rehabilitación de unidades de vivienda y no edificios enteros. En el Plan de Viviendas 1992-1995 se ofrece un 95% del módulo ponderado si la rehabilitación está acogida al régimen general y un 80% si lo está al régimen especial.

Las actuaciones mediante promoción pública pueden dirigirse tanto a la adquisición de edificios completos de cara a su rehabilitación como a la simple adquisición de viviendas individuales con la misma finalidad.

Como ya hemos señalado en el epígrafe introductorio, el presupuesto protegible mínimo en actuaciones de rehabilitación se eleva a 400.000 pts. con el R.D 1494/87 y R.D 224/1989 (en el Plan Cuatrienal eran 200.000 pts). En el vigente Plan de Vivienda 1992-1995 se eleva a 1 millón si la rehabilitación es estructural y 500.000 en el resto de los casos, con lo que se pretende favorecer rehabilitaciones más profundas.

En el presupuesto protegible se debe recoger el coste real de las obras, computándose a tal efecto una superficie máxima de 90 m², con independencia de que en la realidad tal superficie sea mayor.

No se impondrán limitaciones posteriores al beneficiario de financiación

privilegiada en cuanto al precio de cesión en venta y arrendamiento de la vivienda rehabilitada.

En cuanto a las características financieras de las ayudas ofrecidas por la Administración nos remitimos a lo expuesto en el Capítulo 3 en los sucesivos Planes de Vivienda allí estudiados.

2.5.3.2.1. Actuaciones de Rehabilitación Pública

El relanzamiento del sector inmobiliario a partir de mediados de los 80 - el llamado *boom inmobiliario* del que hemos hablado al referirnos a los cambios sufridos por el mercado inmobiliario en España- colocó en una difícil situación a la vivienda social.

Los poderes públicos se encontraban precisamente comprometidos en lograr un complicado equilibrio entre el deseo de llevar a cabo una política social y la necesidad de alcanzar un moderado nivel de gasto con esta política que el agotado modelo de protección pública a la vivienda -ampliamente analizada en el Capítulo 3, como veremos a continuación- no permitía ofrecer.

En este contexto, la rehabilitación surge como la mejor alternativa para conjurar los intereses de todos.

Básicamente, la rehabilitación pública parte de la elección de un inmueble de claro valor patrimonial o histórico en mal estado de conservación y respecto al que no cabe esperarse ninguna actuación de rehabilitación privada o libre.

Con estos prerequisites, se procede, normalmente, al vaciado de los moradores del edificio que pasan a alojarse en inmuebles preparados al efecto, y que se utilizan para este tipo de operaciones sucesivamente.

Si el proyecto está bien planteado y es técnicamente medurado, la rehabilitación del inmueble no debe ser más costosa que el equivalente de nueva construcción, aunque sí tiene costes adicionales y exclusivos de este tipo de actividad: costes importantes de gestión, realojamientos mientras duran las obras, indemnizaciones a algunos propietarios, etc. aun cuando estos costes no superan en conjunto los derivados de cualquier construcción de V.P.O. de promoción pública.

Finalizadas las obras, los antiguos inquilinos vuelven a ocupar el edificio una vez rehabilitado. En ocasiones, por el tipo de estructura que presentan las antiguas viviendas -baños y aseos compartidos para varios vecinos, reducidas dimensiones, habitaciones sin ventilación, etc.- el número de nuevas viviendas puede ser inferior al que existía anteriormente, con lo que la Administración tiene que asumir la tarea de realojar a algunos vecinos o indemnizarles.

Otras veces, una utilización más racional del espacio da lugar al efecto contrario, adjudicándose las viviendas resultantes a nuevos vecinos. Este último caso es el menos frecuente.

En la actualidad, los promotores de viviendas sociales se encuentran agrupados en la Asociación Española de Promotores de Viviendas Sociales,

A.V.S, con un total de 35 socios⁸⁵.

La A.V.S participa asimismo en el Comité Europeo de Coordinación de la Vivienda Social, CECODHAS, que reúne a los organismo públicos y cooperativos de promoción social en la Comunidad Económica Europea.

CECODHAS persigue la coordinación de políticas sociales de vivienda en los países de la CE y la canalización de fondos comunitarios hacia estas políticas que potencien la creación de organismos y cooperativas sin ánimo de

⁸⁵ Los organismos integrantes de AVS son los siguientes:

- * E.M.V. - MADRID
- * EMUDESА - ELDA (Alicante)
- * ENVISESA - SEVILLA
- * ENS G. U., S.A.M. - BADALONA (Barcelona)
- * IBAVI, S.A. - PALMA DE MALLORCA
- * INST. CATALA DEL SOL - CATALUÑA
- * INMOBILIARIA MUNICIPAL - BADAJOZ
- * IVIMA - MADRID
- * I.V.V., S.A.
- * P.M.H. - BARCELONA
- * P.M.V. - Alhaurín de la TORRE (Málaga)
- * P.M.V. - ALMERIA
- * P.M.V. - EL BURGO (Málaga)
- * P.M.V. - CADIZ
- * P.M.V. - ELCHE (Alicante)
- * P.M.V. - JEREZ
- * P.M.V. - LEBRIJA (Sevilla)
- * P.M.V. - MALAGA
- * P.M.V. - PALMA DE MALLORCA
- * P.P.H. - GERONA
- * P.V. - DIPUTACION PROVINCIAL - CADIZ
- * REGESA - HOSPITALET DE LLOBREGAT (Barcelona)
- * S.A.M. - CONSTRUCC.- AZUAGA (Badajoz)
- * S.G.V.
- * S.M.V. - ZARAGOZA
- * SOCIEDAD VILLA DE MACAEL, S.A. - ALMERIA
- * URBAMUSA - MURCIA
- * VIMCOR - CORDOBA
- * VIMUSA, S.A. - SABADELL (Barcelona)
- * VIMUTESA - TARRASA (Barcelona)
- * VISOGSA - GRANADA
- * VIVIENDAS MUNICIPALES - TENERIFE
- * VIVIENDAS DE NAVARRA, S.A.

lucro⁸⁶.

Como los promotores públicos no tienen por qué coincidir exactamente con los promotores sociales, en AVS y CECODHAS se agrupan promotores públicos y privados (sindicatos, cooperativas,...) comprometidos con el problema social de la vivienda.

Uno de los promotores públicos de mayor trascendencia en el mercado tanto por el volumen de sus operaciones como por la orientación que ha otorgado a las mismas, es la Sociedad Estatal de Gestión para la Rehabilitación y Construcción de Viviendas, S.A. (SGV) miembro fundador de AVS y cuyas actuaciones abarcan todo el territorio nacional.

SGV se constituye formalmente en 1984 a partir de una entidad planteada exclusivamente para operar en la Comunidad de Madrid: la Sociedad Anónima de Viviendas Sociales de Madrid, VISOMSA, con un capital social de mil

⁸⁶ Los organismos integrantes de CECODHAS son los siguientes:

- * National Federación of Hoysing Associations de ~~Reino Unido~~.
- * Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda: FENACHE de ~~Portugal~~.
- * The Housing Centre -NABCO, Northern Irland Federation of Housing Associations de ~~Irlanda~~.
- * Société Nationale des Habitations á Bon Marché de ~~Luxemburgo~~.
- * Associazione Nazionale Istituti Autonomi Case Popolari y Federabitazione: Fed. Nazionale Cooperative Edilizie di Abitazione de ~~Italia~~.
- * GESAMTVERBAND GENEINNUTZIGER WONNUNGSUNTERNEHEM E.V. de la ~~R.F.A.~~.
- * Organismos Ergatikis katoikias: D.E.K. y Empresa Pública de Urbanismo y Alojamiento: DEPOS de ~~Grecia~~.
- * Confederación de Cooperativas y Asociación Española de Promotores de Vivienda Social: A.V.S de ~~España~~.
S.G.V. actúa en representación de A.V.S en CECODHAS.
- * Nederlands Christelijk Instituut Voor Volkshusvesting: NCIV y Nationale Woningraad de ~~Países Bajos~~.
- * Unión Nationale des Fédérations d'Organismes d'HLM: UNFOLHLM de ~~Francia~~.
- * Société Nationale du Logement de ~~Bélgica~~.

millones de pesetas aportado por la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, el M.O.P.U., y el Ayuntamiento de Madrid.

A partir de VISOMSA se llevó a cabo la operación de Remodelación de Barrios de Madrid, considerada por la OCDE como una de las mayores y mejores operaciones de recuperación del patrimonio inmobiliario llevada a cabo en Europa. Esta Operación de Remodelación de Barrios constituyó la única actividad llevada a cabo por VISOMSA hasta 1982, en un proyecto que suponía la remodelación urbana de más de 30 barrios de chabolas y el realojo de 40.000 familias⁸⁷.

Precisamente a partir de 1982, el Ayuntamiento de Madrid y la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid se retiran como socios de VISOMSA que pasa a ser propiedad exclusiva del M.O.P.U. El Ayuntamiento constituye la Empresa Municipal de la Vivienda, que actualmente también es miembro de AVS.

Al mismo tiempo, a partir de 1982 VISOMSA amplía su actividad a todo el territorio nacional y comienza la gestión de programas de promoción pública y privada de V.P.O. así como de rehabilitación de viviendas con algún tipo de protección. Esta línea de actuación iniciada en 1982 se ha mantenido en el tiempo por SGV -en 1984 VISOMSA cambia de denominación por SGV- gestionando los diferentes proyectos que la Administración central cedía a las Comunidades Autónomas a medida que se iba produciendo la transferencia de

⁸⁷ Ver EZQUIAGA DOMINGUEZ: "*Madrid...*" Op. cit., págs. 95 a 99.

competencias en materia de vivienda a cada Comunidad. En 1986 SGV pasa a integrarse en el grupo de empresas del patrimonio del Estado.

Su actividad se ha desarrollado a lo largo de toda la geografía, pero especialmente en la Comunidad de Madrid donde se hace cargo de la gestión de las viviendas del IVIMA (Instituto de la Vivienda de Madrid).

Asimismo, sigue asumiendo la gestión de programas allí donde las administraciones autonómicas y locales se lo solicitan.

La principal aportación al mercado de SGV constituye, sin embargo, la realización con fondos propios de operaciones que van desde la compra del suelo a la construcción mediante obra nueva en las condiciones impuestas por la legislación de V.P.O. -es decir, con precio tasado- y la rehabilitación de viviendas. Actualmente SGU se encuentra prácticamente desmantelada y con una denuncia pendiente por fraude.

La experiencia de la rehabilitación pública ha demostrado que es muy difícil lograr el equilibrio financiero⁸⁸, pues el producto final ya rehabilitado es calificado como V.P.O y por tanto tiene un precio tasado.

En estas circunstancias, parece que la única forma de hacer económicamente fiables estas operaciones es llevar a cabo planes de urbanismo integrado en los que también se programa parte del suelo para fines distintos de los sociales y así se destina parte del espacio con fines industriales y comerciales, lo cual facilita la creación de puestos de trabajo en la zona y aleja la posible

⁸⁸ Buena prueba de estos hechos es que tal como se recoge en la Prensa del 9 de Marzo de 1992, SGV se encuentra actualmente en una delicadísima situación financiera, enajenando parte de su activo para hacer frente a sus deudas.

marginalidad derivada del paro y la penuria económica, de forma que se establecen diferentes precios discriminando según el uso que vaya a darse al suelo.

En algunos casos, la rehabilitación de este patrimonio supone la posibilidad de ofrecer más viviendas sociales, en otros casos se trata de poner en el mercado oficinas en alquiler que pueden financiar nuevas operaciones.

2.5.3.2.2. Actuaciones de Rehabilitación Privada.

En esencia, resulta prácticamente imposible estimar su número y alcance.

En teoría, cualquier obra de cierta entidad requiere un permiso especial de las autoridades municipales. En la práctica, la mayor parte de las obras tienen lugar sin licencia municipal, por lo que resulta muy difícil estimarlas.

En este apartado vamos a referirnos a las actuaciones de rehabilitación llevadas a cabo por promotores privados y fomentadas y protegidas desde la Administración. Naturalmente, de estas actuaciones sí hay datos, pues en ellas se comprometen fondos públicos.

Básicamente, el primer paso consiste en informar a los propietarios e inquilinos de la necesidad de rehabilitar el inmueble, fomentar el diálogo y la coordinación entre ellos y ofrecerles ayuda técnica respecto a la selección de los aspectos más importantes a rehabilitar.

Posteriormente, la Administración les informa de las ayudas diseñadas

para estos proyectos y de los requisitos para su obtención efectiva.

La relación y evolución de las diferentes ayudas diseñadas para el apoyo a las rehabilitaciones de iniciativa privada son analizadas en los siguientes epígrafes.

El principal problema para llevar a cabo actuaciones de rehabilitación es el panorama social de los inmuebles afectados.

Según datos referidos a Madrid y ofrecidos por SGV, el 30% de los beneficiarios de este tipo de operaciones tienen más de 60 años -en el resto del Municipio los mayores de 60 años representan sólo el 17%, es decir, casi la mitad- mientras que los menores de 15 años en los barrios más necesitados de rehabilitación suponen el 10% de la población de la zona -en el resto del municipio son el 22%- además, más del 50% de los cabeza de familia superan los 60 años, y el 42% de los mismos son pensionistas⁸⁹.

La situación naturalmente es muy distinta en los barrios con problemas de chabolismo, en los que las actuaciones preferentes son de obra nueva y no de rehabilitación y la mayor parte de la población es muy joven.

En las zonas necesitadas de rehabilitación y siguiendo con datos facilitados para Madrid, el 83% de las unidades son viviendas permanentes. En cuanto al régimen de tenencia, el 40% están cedidas en régimen de alquiler, generalmente con contratos antiguos, lo que dificulta la colaboración del propietario.

⁸⁹ Datos tomados de ROMAN, O.: *"El centro..."* Op. cit., pág. 47.

En cuanto a la superficie, el 39% presentan superficies inferiores a los 40 m² y el 10% superficies superiores a los 90 m² (este último porcentaje se eleva por término medio en el municipio al 21%).

En cuanto a la relación entre la superficie y los ocupantes, el 37% presentan menos de 20 m² por persona.

Las condiciones de habitabilidad son también muy escasas: el 50% de las viviendas carecen de baño y más del 30% carecen de aseo.

Naturalmente, las ayudas financieras ofrecidas han ido evolucionando a medida que los poderes públicos se han concienciado de la importancia económica y social de la rehabilitación (ver Cuadro 2.16).

Ya hemos comentado la tardía preocupación del legislador en España por la actividad rehabilitadora, que ya venía gozando de protección en Europa a partir de la Segunda Guerra Mundial y en EE.UU. incluso con anterioridad a ésta. Incluso todavía hoy la rehabilitación se mantiene en nuestro país a niveles excesivamente bajos, aún cuando es innegable que comienza a despuntar.

Un análisis de sus posibilidades futuras puede ayudar a replantearse la necesidad o no de una mayor cobertura de apoyo. El siguiente epígrafe trata de dirigirnos precisamente hacia una reflexión en este sentido.

CUADRO 2.16**TIPOS DE INTERES DE REHABILITACION PROTEGIDA
A 31 DE DICIEMBRE**

A Ñ O S	TIPO DE INTERES BASICO EN LAS ACTUACIONES DE REHABILITACION
1984	14,00
1985	14,00
1986	13,50
1987	11,75
1988	11,25
1989	11,00
1990	12,00
1991	13,00
1992	12,25
1993	12,50

FUENTE: BOE

2.5.4. Perspectivas de la rehabilitación de viviendas en España.

Durante los últimos quince años se ha iniciado en España la construcción de más de cinco millones de viviendas.

Tan importante volumen de nuevas viviendas es resultado tanto del crecimiento de la población y de la renta como del importante efecto de la inversión extranjera en este sector. La cuestión es si esta tendencia continuará o si cederá en favor de actividades como la rehabilitadora.

Cualquier reflexión sobre las perspectivas de la vivienda a medio y largo plazo en España exige un análisis de los principales factores que influyen en la adquisición de viviendas.

En primer lugar, parece evidente que el componente demográfico es uno de los aspectos más relevantes y al que debe dedicarse una especial atención.

Los indicadores demográficos muestran un claro y acelerado envejecimiento de la población española. La esperanza de vida al nacer ha aumentado sensiblemente en la últimas décadas. Así, entre 1950 y 1981 la esperanza de vida al nacer de los varones y de las mujeres se ha incrementado en 12,7 y en 14,3 años, respectivamente. Para las personas mayores de sesenta años éste aumento ha sido de 3,7 y 5,2 años, respectivamente. Ello significa que los españoles han visto aumentar sensiblemente su esperanza de vida; la tendencia a medio plazo según todos los análisis efectuados es que dicha evolución al alza, aunque a menor ritmo, continuará produciéndose, superando así a la de muchos países Occidentales.

Por otra parte, las tasas de natalidad y mortalidad españolas han disminuido sensiblemente, hasta el punto de que los últimos datos disponibles indican que la tasa de natalidad se encuentra ya a niveles próximos a la media comunitaria, mientras la tasa de mortalidad no sólo se sitúa por debajo de la media sino que es la más baja de todos los países de la C.E. Por último, las tasas de nupcialidad española han descendido sensiblemente. Los estudios prospectivos realizados indican además que dicha evolución continuará en el futuro con la misma tendencia⁹⁰.

El resultado será que la población española se incrementará entre 1986 y el 2001 un 4,6 por 100, aunque con un crecimiento desigual entre los distintos grupos de edad. Así, la población de menos de 15 años descenderá un 16,4 por 100, mientras que el segmento comprendido entre los 15 y 64 años aumentará un 6,7 por 100. Por último, la población mayor de 65 años crecerá un 32,7 por 100.

Todos estos datos indican que el componente demográfico presionará escasamente sobre la construcción de nuevas viviendas, ya que, habrá menos matrimonios que, a su vez, tendrán menos hijos. Por todo ello, no es arriesgado afirmar que las familias españolas demandarán viviendas de menores dimensiones, pero de alta calidad⁹¹.

⁹⁰ En el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral puede encontrarse un estudio de las necesidades de viviendas estimadas a medio plazo en función de la evolución demográfica en nuestro país.

⁹¹ Sobre esta cuestión pueden consultarse entre otros los siguientes estudios:

- FURONES FERRERO, L. y MARTIN JADRAQUE, M.R.: "*Necesidades de Vivienda*"

Por otro lado, existen otra serie de factores que van a configurar un marco más favorable para la vivienda. Así, los tipos de interés que se han mantenido artificialmente elevados a causa de una política antiinflacionista de tipo restrictivo, por lo que los tipos de interés han comenzado a descender, lo que tendrá una influencia notable sobre un bien que se financia mayoritariamente a plazos largos.

El desarrollo del mercado de capitales y de planes de pensiones va permitiendo a las familias elegir entre otras alternativas que no son exclusivamente la adquisición de su vivienda.

La demanda de viviendas en zonas turísticas permanece por su parte estancada al suprimirse la desgravación fiscal por este tipo de inversiones (segundas viviendas).

Asimismo, la inversión extranjera de viviendas en España se está desacelerando al reducirse la rentabilidad de estas operaciones y a causa del deprimido panorama económico general.

Teniendo en cuenta estos factores, los objetivos a medio plazo que debe plantearse la política española de vivienda deben basarse, en nuestra opinión, en el aprovechamiento óptimo del actual parque de viviendas, la potenciación del

Revista Situación, 1988/2, pág. 48 y ss.

- PEREZ BLANCO, J.M.: *"Las razones del cambio en la política de vivienda: Algunas consideraciones"* Revista Española de Financiación a la Vivienda, nº 4-5, B.H.E., 1988, págs. 119 y ss.

mercado hipotecario para mejorar las condiciones de financiación de las viviendas y la concentración y coordinación de los incentivos fiscales y ayudas presupuestarias en los grupos de población de más bajo nivel de renta.

Para el óptimo aprovechamiento del actual parque de viviendas es necesario fomentar la rehabilitación. Aun cuando es cierto que durante los últimos años la rehabilitación de viviendas en España se ha ido introduciendo significativamente, no es menos verdad que predominan las rehabilitaciones reducidas y las que van dirigidas a viviendas cuyos propietarios tienen unos ingresos superiores al 350 por 100 del S.M.I.(ver Cuadro 2.17). Debe destacarse que, salvo las acometidas directamente por las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, la mayor parte de la rehabilitación es libre.

La promoción de actuaciones de rehabilitación de viviendas debe distinguir dos tipos de alternativas: aquellas rehabilitaciones que permitan cubrir las necesidades de viviendas de los usuarios y de los edificios del patrimonio residencial y la renovación y rehabilitación urbana en sentido amplio.

Si se pretende que no existan desajustes entre la oferta y la demanda de viviendas, habrá que adecuar buena parte de la oferta a las necesidades de los grupos sociales específicos: jubilados, matrimonios o parejas libres sin hijos, jóvenes, etc. En este aspecto adquiere especial relevancia la rehabilitación, adaptando los inmuebles existentes a nuevos usos sociales y optimizando el patrimonio ya creado.

CUADRO 2.17

CREDITOS A REHABILITACION DE VIVIENDAS DE PROMOCION PRIVADA

AÑOS	REHABILITACIONES		TOTAL ACTUACIONES PROTEGIDAS(*)		PARTICIPACION DE LA REHAB. RESPECTO AL TOTAL	
	Miles de Viviendas (1)	Miles de mill.Pts.(2)	Miles de viviendas (3)	Miles de mill. de Pts. (4)	(1)/(3) en %	(2)/(4) en %
1981			137,2	246,5		
1982			156,6	337,0		
1983			135,2	332,1		
1984	3,2	3,2	104,8	323,0	3,1	1,0
1985	10,1	10,4	124,6	400,3	8,1	2,6
1986	27,0	21,4	142,3	420,8	19,0	5,1
1987	31,4	28,9	146,4	442,9	21,4	6,5
1988	22,8	23,3	107,0	324,1	21,3	7,2
1989	19,7	17,2	67,0	195,5	29,4	8,8
1990	20,8	15,7	63,2	187,4	32,9	8,4
1991	8,8	13,0	59,9	236,1	14,7	6,6
1992	5,0	10,0	85,9	402,8	5,8	3,2

(*) Incluye financiación a V.P.O. de nueva construcción y adquisición de vivienda usada además de rehabilitación.

FUENTE: MOPU, B.H.E. y elaboración propia.

Sin embargo, a pesar del conocimiento de todos estos hechos, hay que reconocer que la Administración ha perdido peso en cuanto a la rehabilitación protegida en estos dos últimos años, en línea con lo sucedido con todos los aspectos de la política social diseñada para alojamientos.

El Cuadro 2.17 nos muestra la evolución de la rehabilitación financiada con fondos públicos y su participación sobre las actuaciones en materia de política de vivienda hasta 1988, año en que se aprueba la llamada "*Nueva Política de Viviendas*", como ya hemos dicho.

La actual normativa del Plan de Vivienda 1992-1995 pretende por su parte recuperar el peso específico de la actividad rehabilitadora, haciéndola el eje de la Política de Viviendas y diseñando diferentes tipos de ayuda financiera dependiendo de que se trate de una simple rehabilitación o de la adquisición de un inmueble para su inmediata rehabilitación (estrategia buy-out).

En este último caso las ayudas son más intensas que en el primero, sobre todo si se trata de un promotor en régimen especial⁹².

No hay que olvidar, por otra parte, que la estrategia de la nueva Política de Vivienda para el período 1992-1995, como veremos próximamente, prevé 460.000 actuaciones dirigidas a que otras tantas familias alcancen una vivienda digna ya sea nueva, usada, rehabilitada, en propiedad o en alquiler.

El Cuadro 2.18 ofrece un resumen de las actuales condiciones que ofrece el Plan 1992-1995 a las actuaciones de rehabilitación en todas sus facetas.

⁹² Véase sobre esta cuestión el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral.

CUADRO 2.18

AYUDAS A LA REHABILITACION CONCEDIDAS POR EL PLAN 1992-1995

	REHABILITACION	ADQUISICION DE INMUEBLES PARA SU INMEDIATA REAHABILITACION
ANTIGUEDAD MINIMA	10 AÑOS	10 AÑOS
Ocupacion minima del inmueble para viviendas	70 % de superficie útil total	70% superficie útil total
Tamaño máximo de las viviendas resultantes		90 m ² útiles
PRESUPUESTO PROTEGIBLE MAXIMO	1 Mp x 90 m ²	1,2 Mp. x 90 m ²
PRESUPUESTO PROTEGIBLE MINIMO	1 millón (si es estructural) 0,5 millones (resto de rehabilitaciones)	.
PRESTAMO CUALIFICADO REQUISITOS	Ppto. protegible > 2 millones (estructural o funcional) Para actuación de menor cuantía resto de subvención.	Ppto. protegible > 2 millones (estructural o funcional) > 1 millón (resto)
	Ingresos < 3,5 veces el SMI de al menos el 80 % de los ocupantes de las viviendas	Ingresos < 3,5 veces de todas las viviendas calificadas
TIPO DE INTERES	De convenio si ingresos > 3,5 veces SMI Si ingresos < 3,5 veces SMI: - En propiedad 6,5 % (estructural), 7,5 % (resto) - En arrendamiento del 3% al 9%	De convenio para el promotor en régimen general. Subsidado para los compradores según sus ingresos y para el promotor en régimen especial
IMPORTE MAXIMO DEL PRESTAMO	70 % Mp. (estructural o funcional) 60 % Mp. (habitabilidad) 45 % Mp. (resto rehabilitación)	95 % Mp. (régimen general) 80 % Mp. (régimen especial)
PLAZO MAXIMO	15 años (+ 3 de carencia) si es estructural , habitacional o funcional Plazos menores por acuerdo entre las partes en resto de actuaciones	15 años (+ 3 de carencia) si es estructural , habitacional o funcional 20 años en caso de régimen especial
SUBVENCIONES	De hasta el 18 % del presupuesto protegible, en casos de rehabilitación estructural en inmuebles de más de 30 años	En el caso de promotores en régimen especial, las correspondientes a dicho régimen

Fuente: SAN MIGUEL, M.: "Una ayuda para cada necesidad". Revista del M.O.P.T. n° 394. Enero de 1992, págs. 27 y 28.

CAPITULO 3

LA POLITICA DE VIVIENDAS EN ESPAÑA

- 1. Introducción.**
- 2. Etapas de la Política de viviendas en España.**
- 3. Análisis específico de la política social de viviendas: V.P.O. de promoción pública.**

INDICE DEL CAPITULO 3

3. LA POLITICA DE VIVIENDAS EN ESPAÑA

3.1. Introducción.

3.2. Etapas de la política de viviendas en España.

3.2.1. Período anterior a 1939.

3.2.1.1. Proyecto de Ley de 1878 sobre construcción de barriadas de obreros.

3.2.1.2. Ley de 12 de Junio de 1911 de habitaciones higiénicas y baratas.

3.2.1.3. Ley de 19 de Diciembre de 1921 de casas baratas.

3.2.1.4. Decreto Ley de 10 de Octubre de 1924 sobre casas baratas.

3.1.1.5. Decreto Ley de 29 de Julio de 1925 sobre casas económicas.

3.2.1.6. Ley "*Salmón*" de 1935.

3.2.2. La política de viviendas en el período 1939 a 1954.

3.2.2.1. El plan nacional 1939 a 1943.

3.2.2.2. El plan nacional 1944 a 1954.

3.2.3. La política de viviendas en el período 1954 a 1976.

3.2.3.1. El plan nacional 1955 a 1960 y los planes de urgencia social.

3.2.3.1.1. Régimen de viviendas de tipo social.

3.2.3.1.2. Régimen de viviendas de renta limitada.

3.2.3.1.3. Régimen de viviendas subvencionadas.

3.2.3.2. El plan nacional de la vivienda 1961 a 1976.

3.2.3.2.1. El programa de V.P.O.

3.2.3.2.2. El programa especial de viviendas.

3.2.4. La política de vivienda posterior a 1976.

3.2.4.1. La política de "*vivienda social*" de 1976 a 1978.

3.2.4.2. La política de viviendas de protección oficial de 1978 a 1980.

3.2.4.3. El Plan Trienal 1981 a 1983.

3.2.4.3.1. Contenido.

3.2.4.3.2. El grado de cumplimiento del Plan Trienal.

3.2.4.3.3. Análisis crítico del Plan Trienal.

3.2.4.4. El Plan Cuatrienal de la vivienda 1984 a 1987.

3.2.4.4.1. Contenido.

3.2.4.4.2. Grado de cumplimiento de los objetivos cuantitativos y cualitativos del Plan Cuatrienal.

a) Rehabilitación.

b) V.P.O.

c) Vivienda libre.

3.2.4.4.3. Instrumentos financieros del Plan Cuatrienal.

a) Convenios con entidades financieras.

b) Subsidios de préstamos cualificados.

c) Financiación directa.

d) Subvenciones personales.

e) Instrumentos fiscales.

3.2.4.4.4. Distribución de la financiación al Plan Cuatrienal 1984-1987 por entidades.

- a) Comparación con el Plan Trienal.
- b) Cajas de ahorros.
- c) Banca privada.
- d) Crédito oficial.
- e) Los costes del Plan Cuatrienal.

3.2.4.4.5. Consideraciones críticas del Plan Cuatrienal.

3.2.4.5. La nueva política de viviendas a partir de 1988.

3.2.4.5.1. Introducción.

3.2.4.5.2. El marco de la nueva política de viviendas.

- a) El marco institucional.
- b) El marco económico.
- c) La situación del mercado de la vivienda: estimación de las necesidades de vivienda a partir de 1988.

3.2.4.5.3. Objetivos cuantitativos y cualitativos.

3.2.4.5.4. Demanda de viviendas con derecho a protección.

- a) Delimitación del segmento protegible.
- b) Requisitos para la obtención de ayudas económicas directas.

3.2.4.5.5. Instrumentos financieros.

- a) Convenios con entidades financieras.
- b) Convenios con comunidades autónomas.
- c) Subsidiación de intereses.
- d) Subvenciones personales.

3.2.4.5.6. Análisis de las actuaciones y regímenes de protección.

A) Régimen general.

a) V.P.O. de nueva construcción.

b) Rehabilitación.

B) Régimen especial.

a) V.P.O. de nueva construcción.

b) Rehabilitación.

c) Urbanización del suelo.

3.2.4.6. Modificaciones en la política de viviendas de 1989 a 1991.

3.2.4.6.1. Introducción.

3.2.4.6.2. El Real Decreto 224/1989.

3.2.4.6.3. La Ley de Tasas.

3.2.4.6.4. La reforma del tratamiento fiscal a la vivienda.

3.2.4.6.5. Resultados obtenidos.

3.2.4.7. El plan de viviendas 1992-1995.

3.2.4.7.1. Principales innovaciones.

3.2.4.7.1. Objetivos del plan de viviendas 1992-1995.

3.3. Análisis específico de la política social de viviendas: V.P.O. de promoción pública.

3.3.1. Introducción.

3.3.2. La construcción de V.P.O. de promoción pública tras el R. Decreto 31/1978.

3.3.3. La promoción pública de viviendas en la actualidad.

3. LA POLITICA DE VIVIENDAS EN ESPAÑA

3.1. Introducción

Este capítulo se refiere a la evolución de las medidas adoptadas por la Administración del Estado en su intervención en el sector de la vivienda, actividad conocida como Política de Vivienda en sentido restrictivo, dadas las competencias que otras Administraciones Públicas poseen en la materia, tal como señala la Sentencia 152/1.988 de 20 de julio del Tribunal Constitucional.

Haciendo un análisis de la Política de Vivienda en España, puede afirmarse antes de nada que es de aparición muy tardía, sobre todo si se la compara con el resto de los países de las Comunidades Europeas.

Antes de fines del siglo XIX pueden encontrarse en nuestro país algunas actuaciones en materia de urbanismo -no exactamente vivienda- en la época de Carlos III como consecuencias de la ideología ilustrada, pero se trataba de medidas de carácter muy concreto, sin objetivos a largo plazo y sin espíritu de continuidad. Eran intervenciones que favorecían determinados asentamientos humanos artificiales.

En el resto de la Europa más desarrollada, la política de viviendas surge a raíz de la Revolución Industrial. Por una parte, la transformación de la demografía y de los hábitos de vida y por otra, la creciente actividad de las ciudades en detrimento del campo, marcaron la necesidad de arbitrar medidas para el

alojamiento de una creciente población urbana¹.

En España, el retraso en la industrialización, las crisis económicas y políticas de fines del siglo XIX (la pérdida de las colonias de ultramar,...) y el retraso en general respecto al resto de países europeos explica que la política de vivienda surja precisamente cuando el país se está recuperando y empieza a vislumbrarse cierta reactivación económica acompañada de un auge de las ciudades.

Sin embargo, justo es señalar que, en general, en algunos momentos no se llevó a cabo una política de vivienda entre otras razones por la propia concepción liberal de la economía y la resistencia de los gobiernos a intervenir en cualquier fracción del mercado. De cualquier forma, aún en las épocas más dominadas por el "*laissez faire, laissez passer*", la vivienda, por su carácter de bien de primera necesidad y por su escasez, ha constituido objeto de debate y preocupación por parte del Estado.

Hoy en día, continúa en general la polémica, sobre todo a consecuencia de un paulatino abandono del liberalismo, acompañado de un preocupante crecimiento del gasto público prácticamente en todos los países.

La provisión de viviendas para las capas más bajas de la sociedad, a las que el mercado se muestra incapaz de ofrecerles un producto digno, sólo podrá realizarse con la ayuda del Estado. Esto está fuera de toda discusión, incluso para

¹ MAESTRE YENES, P: "*La política de vivienda en España*", ICE, Abril de 1979, pág. 11.

los más liberales. Es evidente, no obstante máxime en el caso español, que se han producido desviaciones entre los objetivos teóricos y los resultados prácticos, pues muchas veces los beneficiados no pertenecían precisamente a las clases sociales más necesitadas.

Esto pone de manifiesto la dificultad de una vigilancia e inspección constante de las inversiones realizadas, pero no demuestra que estas políticas sean inútiles o imposibles, sino el hecho de que muchas de las políticas nacen viciadas por la presión de los grupos sociales interesados.

Por otra parte, las políticas de vivienda suelen ser de dos tipos²:

- a) Políticas de fomento del sector de la construcción, a fin de lograr un parque de viviendas adecuado a la población en términos cualitativos y cuantitativos. Estas políticas suelen ser a largo plazo y se basan en el hecho de que la vivienda es un bien de primera necesidad, con una duración prolongada en el tiempo y con una gran dependencia de las condiciones de financiación.
- b) Políticas de reactivación de la actividad económica en general y de fomento del empleo. Estas políticas suelen ser a corto plazo y se basan en el hecho de que el sector de la construcción genera una elevada demanda de empleo y tiene importantes efectos indirectos sobre otros sectores antes y después

² Ibidem. Vid. también sobre este tema entre otros trabajos:

- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J: "*Inversión en vivienda en España: un comentario*", ICE, Abril de 1979, págs. 28 a 43.
- TAMAMES, R: "*Estructura Económica de España*" Alianza Universidad, Madrid 1.989.
- VILLAR EZCURRA, J.L.: "*La protección pública a la vivienda*" Ed. Montecorvo, Madrid, 1981.

de la terminación del bien (cemento, acero, transportes, electrodomésticos, alimentación...).

En definitiva, se trata de un bien para cuya construcción y mantenimiento se necesita la colaboración de un colectivo numeroso, de ahí que pueda apoyarse sobre él una política de fomento del empleo.

En el caso español, ambos tipos de planteamientos han coexistido, pero ha prevalecido quizá el segundo, en parte por el hecho de que casi desde principios de siglo España ha vivido una intermitente crisis económica y ha merecido la calificación de "*país en vías de desarrollo*" casi permanentemente. De ahí el interés de los distintos gobiernos por arbitrar medidas que sirvieran para potenciar los posibles efectos multiplicadores sobre otros sectores y sobre la economía en general de una política de vivienda fundamentalmente coyuntural y reactivadora de la actividad económica.

Esta circunstancia permitió la consecución involuntaria del otro objetivo durante los períodos de crisis. Así, el apoyo de las políticas de empleo sobre la construcción permitió la creación de un amplio parque de viviendas para la población, aunque no de gran calidad. Sin embargo, debido a que ésto no era realmente lo prioritario, la distribución de lo construido no se realizó generalmente a favor de las capas sociales más pobres, sino a favor de aquellos que pudiesen hacer frente a los pagos -con más o menos ayuda- y que, en definitiva, no pudiesen ser calificados de insolventes. Esta tendencia quiebra finalmente con la política de "*Vivienda Social*" aprobada por el Real Decreto-Ley 12/1.976 de 30 de

julio en el que se va a sustituir el "*apoyo a la piedra*" por un conjunto de medidas, inspiradas en la trayectoria seguida en el resto de Europa, destinadas a apoyar a la demanda, es decir, a facilitar de forma selectiva la financiación a los adquirentes.

En general, podemos distinguir dos períodos en la Política de Viviendas en España: antes y después de 1.976. A su vez, siguiendo a A.Santillana del Barrio ³ podemos subdividir ambos períodos de la manera siguiente:

1) *Antes de 1.976.*

- Antes de 1.939.
- De 1.939 a 1.954.
- De 1.954 a 1.976.

2) *Después de 1.976.*

- De 1.976 a 1.978.
- De 1.978 a 1.980.
- De 1.981 a 1.983.
- De 1.984 a 1.987.
- De 1.988 a 1.992.

Consecuencia de la Política de Viviendas desarrollada en España y no sólo hasta 1976, es un sobre-estímulo a la adquisición de viviendas y no a su alquiler.

³ SANTILLANA DEL BARRIO, A: "*Política de Vivienda*" en la obra colectiva "*Política Económica de España: 2. Autonomías, sectores, objetivos*" Alianza Universidad, cap. XXIII, Madrid, 1980, pág.818.

Así, mientras se calculaba ⁴ que en Alemania y Francia el porcentaje de viviendas propias oscilaba en torno al 39 y 42 % respectivamente, en España era próximo al 69% (en la actualidad es próximo al 80%). Al mismo tiempo y por las mismas razones, un instrumento clave de la política europea de vivienda, las casas sociales propiedad del Estado y dedicadas al arrendamiento a costes subvencionados (casas sociales de renta) fue una figura desconocida para España. La debilidad del mercado de alquileres fue una constante que marcó la evolución del sector, al estar regulado por la Ley de Arrendamientos Urbanos ⁵. Esta Ley, que fué objeto de análisis pormenorizado en el Capítulo 2 de esta Tesis Doctoral, desanimaba a los propietarios a ofrecer en alquiler sus pisos, al no poder luego recuperar su uso excepto por fallecimiento del inquilino y en algunos casos, ni por este hecho.

En 1957, por Ley de 13 de noviembre de 1957, nacen las V.P.O. de renta subvencionada, que se incluyen en las de renta limitada del grupo I.

El resultado de esta política fue un fuerte apoyo a los promotores que coexistió con un amplio sector de demanda insatisfecha, fundamentalmente la de aquéllos que no podían pagar los precios existentes. Existía una oferta abundante

⁴ Datos ofrecidos por ARIAS MOREIRA, J.C.: *"La Banca Oficial en España"*. I.E.F. - I.C.O., Madrid, 1986, pág. 128.

Sobre este mismo tema puede consultarse a RAFOLS ESTEVE, J: *"La crisis de la política de vivienda en España: Elementos para un debate"*, Arquitectura núm. 213, Julio - Agosto de 1978, págs. 64 a 82.

⁵ La ley 40/1964 de 11 de Junio sobre Arrendamientos Urbanos entró en vigor el 1 de Julio de 1964. Sigue igualmente vigente en Texto Refundido del Decreto 4.104/1964 de 24 de Diciembre, modificado en cuanto a prórroga forzosa y destino por el Real Decreto Ley 2/1985 de 30 de Abril. Existe actualmente un Anteproyecto de Ley que reforma la situación creada por la LAU.

pero poco adaptada a las necesidades de la demanda, derivada de una reglamentación alejada en exceso de las necesidades del mercado. No obstante los esfuerzos fueron enormes. Se calcula que entre 1.961 y 1.975 se construyeron 450.000 viviendas más de las proyectadas.

En conjunto, la política anterior a 1.976 logró una reducción drástica del déficit habitacional en términos cuantitativos pero no cualitativos. Tal como señala Ramón Tamames ⁶: *"El problema de fondo siguió siendo la penuria de recursos financieros (...) y la falta de decisión del MOPU de revisar la frondosa legislación en materia de vivienda con suficiente horizonte temporal, y con medidas adecuadas para estimular el ahorro privado y mejorar los circuitos financieros utilizados en la construcción de viviendas"*.

La política anterior a 1.976 puede estructurarse en dos tramos: antes y después de 1.939. Antes de 1.939 cabe distinguir fundamentalmente la política de "Casas Baratas" que se inicia en 1.911 y se consolida con Primo de Rivera y la establecida en 1.934 con la Ley "Salmón". La Política de "Casas Baratas" pretendía estimular la economía tras la depresión de 1.929. Es curioso señalar, por otra parte, que una Política de Vivienda coherente y con objetivos definidos no se encuentra en España hasta el siglo XIX, muy tardíamente si se la compara con el resto de Europa. Esto se atribuye a los retrasos en la revolución industrial y la migración a la ciudad, las grandes crisis de fines del siglo XX, etc., tal como ya señalamos al comienzo de este epígrafe.

⁶ TAMAMES, R.: "Estructura Económica...", op. cit., pág. 359 de la edición de 1985.

Muy sintéticamente, la política seguida con anterioridad a 1.976 impulsó la edificación de las V.P.O. de promoción pública -realizadas por el Estado- o privada con ayudas públicas. Hasta 1.976 las V.P.O. podían ser de dos tipos:

- V.P.O. de renta limitada.
- V.P.O. de renta subvencionada.

Las primeras, establecidas por Ley de 15 de julio de 1.954 y desarrolladas luego por la Ley de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1.963, se dividían a su vez en dos grupos:

- V.P.O. de renta limitada grupo I.
- V.P.O. de renta limitada grupo II.



Las V.P.O. de renta limitada grupo I estaban destinadas a propietarios potenciales con un nivel de renta medio. El Estado establecía préstamos hipotecarios y exenciones fiscales. Las V.P.O. de renta limitada grupo II suponían un apoyo mucho más grande y directo y estaban destinadas a niveles de renta más bajos.

Por otra parte, el carácter social y "*protector*" del Estado en las V.P.O. es más que discutible ⁷:

1º Aunque es cierto que hacia 1964 el 90% de las viviendas pertenecían al

⁷ Diversos autores enjuician de forma crítica el sistema de protección establecido en 1.954 y modificado por la Ley de 1.963. A este respecto pueden consultarse:

- MAESTRE YENES, P.: "*La política...*" op. cit., pgs. 11 a 13.
- OLIVEROS LAPUERTA, V.: "*Estudio sobre la ley de Protección Pública a la Vivienda*", Cuadernos de Documentación de Presidencia del Gobierno núm. 31, Madrid, 1.980, pág. 20.
- VILLAR EZCURRA: "*La protección...*" Op. cit.
- TAMAMES, R.: "*Estructura Económica...*" op. cit.

sector V.P.O., este porcentaje fue disminuyendo paulatinamente.

- 2º El sector de V.P.O. de promoción pública, que era el que más beneficiaba a los grupos de rentas más bajas, fue el que más incumplió sus objetivos. Así, se producen desajustes respecto a los objetivos programados para el total de viviendas, consistentes en excesos respecto a la construcción de viviendas libres e insuficientes respecto a la construcción de viviendas protegidas.

Por añadidura, las viviendas protegidas de iniciativa pública, destinadas a las clases económicamente más humildes, fueron las más deficitarias.

- 3º Fue una política además poco equitativa. Según datos de J. Rafols que parte de la Encuesta de Presupuestos Familiares del I.N.E. de 1973-74, el 70% de los beneficiarios de la política de viviendas de protección oficial tenían ingresos superiores a la media nacional ⁸.

Además, como señalaremos con más detalle en el epígrafe 3.3. de este Capítulo, se subvenciona bajo la rúbrica de política social de vivienda la construcción de viviendas dedicadas al turismo, segundas residencias, etc., que van a permanecer vacías gran parte del año y que vienen a satisfacer necesidades secundarias; pero es que, además, se subvenciona la construcción de viviendas de hasta 200 metros cuadrados con fondos

⁸ RAFOLS ESTEVE, J.: *"La crisis de la política..."* op. cit., pág. 67.

públicos ⁹.

4º Es una política que entra en crisis por diversas razones:

a.- El propio marco de la crisis económica: paro, inflación, altas tasas de interés, descapitalización...

b.- El estancamiento de las corrientes turísticas, consecuencia de la competencia de otros países (Italia, Marruecos...) y de la propia crisis vivida en el resto del mundo.

c.- La tendencia a la renovación y rehabilitación del patrimonio ya existente.

d.- El descenso en los ritmos de natalidad.

e.- La reducción del déficit de viviendas que efectivamente permitió la política anterior y que también contribuye a llevarla al agotamiento.

Sólo cuando a mediados de los años 70 se hizo evidente la existencia de una fuerte crisis en la economía en general y en el sector de la construcción en particular, se cambió el rumbo. El Decreto-Ley de 17 de noviembre de 1975 aprueba el Plan Especial de la Vivienda 76-78 y un año después se aprueba el programa de Viviendas Sociales por Real Decreto 30 de julio de 1976, llamado Plan Lozano. Este programa tenía como objetivo la reducción de los trámites administrativos y burocráticos y fundamentalmente el impulso a la demanda, en lugar del impulso a la oferta, que había sido la táctica tradicional. Las llamadas

⁹ Sobre la importancia cuantitativa de las viviendas protegidas y desocupadas en España puede consultarse a LORENZO DOMINGO, J.: *"Una primera aproximación al sector de la vivienda en el período 1950-1981"*, Documento interno del Banco de España, Febrero de 1.985.

"viviendas sociales" introducidas por Lozano pasan a sustituir al grupo II, aunque con modificaciones.

Lo cierto es que el Plan Lozano fracasó estrepitosamente (pretendía la construcción de 450.000 viviendas en 4 años), aunque también sea atribuible este fracaso a la propia crisis económica.

Posteriormente se aprueban el Plan 1976-1978 (Decreto Ley 13/1.975 de 17 de noviembre) con el objeto fundamental de promover el empleo y el Plan Trienal 1981-1983 (Real Decreto 2.455/1.980 de 7 de noviembre) que introduce el establecimiento de Convenios con la Banca privada y Cajas de Ahorros por los que estas instituciones se comprometían a conceder créditos para la construcción de V.P.O. directamente o a través de la Banca Pública.

En cualquier caso, no se abordaron políticas distintas de las tradicionales: ni una lucha contra la especulación, alentada por los propios ayuntamientos democráticos, ni la política del suelo, ni desde luego la promoción directa de viviendas pese al nacimiento del Instituto de Promoción Pública de la Vivienda (I.P.P.V.).

Además, el intento del Plan Trienal 1981-1983 de dinamizar al sector va a tener importantes costes económicos y sociales ¹⁰:

- 1.- Se abandona la idea de una política más redistributiva y se financian segundas viviendas y viviendas turísticas, vacías la mayor parte del año.

¹⁰ GUILLEN, A.L., SAN PEDRO, H.A. y TINAUT, J.J.: "Evolución de la política de vivienda entre 1978 y 1987", Rev. Situación, 1988/2, pág. 34.

2.- Se traslada al mañana un problema de hoy dada la longitud de los plazos de amortización, los intereses subsidiados por el M.O.P.U., etc.

El Plan Cuatrienal de la vivienda 1.983-1.987, ante el escaso éxito del Plan Trienal, es más cauto en la consecución de objetivos, pero sigue adoleciendo de iguales o parecidos defectos que el Plan Trienal ¹¹:

- 1.- Financia la promoción turística y de segundas residencias.
- 2.- No impulsa la construcción de viviendas protegidas.
- 3.- No contribuye a estimular al sector.
- 4.- Presenta una traslación de costes de esta política hacia el futuro al igual que sucedía con el Plan Trienal. Fuentes del propio M.O.P.U. ¹² calcularon que de un coste medio por este concepto de 25.000 millones año en 1.986-1.987 se tendrían que realizar pagos medios anuales en 1.988 y 1.993 de 60.000 millones de pts.

No obstante, la posterior recuperación de la demanda -sobre todo de vivienda libre- animó las expectativas del M.O.P.T. ¹³, si bien esta recuperación es altamente dependiente del marco económico general y de la evolución de los tipos de interés, y su impulso se debilitó posteriormente.

Pues bien, para acabar este epígrafe introductorio al Capítulo 3, de la presente Tesis Doctoral, señalemos que a lo largo de todo él vamos a ocuparnos

¹¹ MORENO, J.R.: "*Consideraciones sobre el Plan Cuatrienal de Vivienda 1984-1987*", Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 1, B.H.E., Madrid, 1.987, pág. 93.

¹² Datos recogidos de la revista Economistas, núm. 30, Madrid, 1988, pág. 70.

¹³ Denominación del M.O.P.U tras la penúltima reorganización sufrida por este Ministerio. Actualmente su siglas completas son M.O.P.T.M.A. (Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente).

precisamente de estudiar con detenimiento todas estas fases de la evolución histórica de la Política de Viviendas en nuestro país esbozadas ya brevemente.

El interés de dicha revisión radica fundamentalmente en la perspectiva histórica y crítica que nos ofrece.

Este estudio nos permitirá profundizar en el pasado lejano y más próximo del sector, facilitándonos la tarea de analizar la posible herencia dejada por la intervención pública en el mismo.

El conocimiento de esta herencia ayudará además a los posteriores análisis que, con diferente perspectiva, se realizarán en los siguientes capítulos de esta Tesis Doctoral, así como al de la actual política de viviendas seguida en nuestro país, contenida en el Plan 1.992-95.

3.2. Etapas de la política de viviendas en España.

3.2.1. Período anterior a 1.939.

Siguiendo a J.L. Villar Ezcurra ¹⁴ el Proyecto de Ley de 1.878 para la construcción de barriadas para obreros constituye el primer intento de apoyo directo por parte del Estado para resolver el problema de la vivienda. Según este autor, la política de viviendas en España nace como una prolongación de la política social en materia de trabajo.

En España, las empresas dedicadas a la construcción de viviendas para obreros a principios de siglo eran, entre otras:

¹⁴ VILLAR EZCURRA, J.L. "*La protección...*" op. cit., págs. 42 y 43.

- Construcción Benéfica (creada en 1.875).
- Sociedad Constructora para casas de obreros (creada en 1.902).
- Sociedad Española de Casas higiénicas para obreros y casas modestas (1.906).
- Sociedad Anónima de construcciones baratas de Bilbao.
- Sociedad obrera del Barrio de Urbanización de Nuestra Señora del Pilar de Zaragoza.

El papel del Estado frente a estas sociedades fue muy limitado, reduciéndose a un apoyo indirecto a través de bonificaciones y exenciones fiscales, si bien en ocasiones financió con subvenciones a fondo perdido su actividad constructora. Sus fuentes de financiación -además de la participación del Estado en algunos casos y en escasa medida en general- dependían de posturas humanitarias y filantrópicas.

Estas empresas constructoras tenían generalmente carácter benéfico y cedían las viviendas a sus ocupantes en régimen de alquiler o a través de una compra-venta en condiciones en principio muy favorables para el comprador potencial. Sin embargo, esto era en teoría, pues en la práctica se las acusó de usura y parece que en no pocas ocasiones las condiciones que ofrecían eran muy duras para los "aspirantes" a propietarios¹⁵. Hay que tener en cuenta, además, el tipo de estamento al que estaban destinadas: obreros recién llegados en forma masiva a las áreas industriales.

¹⁵ Tal como señala un informe del Instituto de Reformas Sociales: "*Preparación de las bases para un proyecto de la Ley de Casas Baratas*", Madrid, 1.907.

3.2.1.1. Proyecto de Ley de 1.878 sobre construcción de barriadas de obreros.

Si puede afirmarse que las primeras medidas para paliar el problema de la vivienda en España arrancan de 1.875 con la creación de la "*Construcción Benéfica*", "*Sociedad de construcción de casas baratas para obreros*", y otras sociedades similares, la primera actuación directa por parte del Gobierno arranca del Proyecto de Ley de 1878 sobre construcción de barriadas de obreros. A juicio de F. LOPEZ VALENCIA¹⁶, este Proyecto de Ley es una mezcla de promoción pública y privada pues si bien por una parte apoya mediante exenciones fiscales a las constructoras (ayuda indirecta) por otra ofrece terrenos para la construcción (ayuda directa).

Es muy interesante señalar que el Proyecto de Ley hacía una clara mención a la calidad de la vivienda, aspecto que políticas mucho más modernas han ido descuidando, hasta el extremo de que "*la calidad de las viviendas construidas por el Estado ha sido de muy bajo nivel y hoy día se está recogiendo los frutos, teniendo que procederse, en muchos casos, al derribo de viviendas de una antigüedad no superior a quince o veinte años, con la consiguiente remodelación de los barrios afectados, lo cual le supone un desembolso enorme al Estado sin contribuir a la disminución del déficit de viviendas.*" ¹⁷.

La adjudicación de los terrenos y ayudas se efectuaba mediante un sistema

¹⁶ LOPEZ VALENCIA, F: "*El problema de la vivienda en España*", Ministerio de Trabajo y Previsión, Madrid, 1.929.

¹⁷ MAESTRE YENES, P: "*La política de vivienda...*" op. cit., pág. 17.

de rifa o sorteo (poco adecuado por otra parte, puesto que podía haberse elegido entre las constructoras que más ofrecieran en términos de calidad,...). Eran ocupantes de las viviendas los que las disfrutaban en régimen de alquiler, pero podían acceder a la propiedad en caso de desearlo destinando un porcentaje de la renta (como máximo el 33 %) a la amortización del precio de la vivienda.

El Real Decreto de 23 de abril de 1.903 crea por su parte el Instituto de Reformas Sociales ¹⁸, planificado e ideado por la Comisión de Reformas Sociales. Aunque el Instituto desarrolló diversos estudios y proyectos, ninguno fue aprobado definitivamente ¹⁹. Los proyectos elaborados por el Instituto fueron:

- Proyecto de Ley de 1.908.
- Proyecto de Ley de La Cierva de 1.908 (apoyado en el anterior).
- Proyecto de Ley del Conde de Sagasta de 1.910.

Estos proyectos pueden considerarse el punto de arranque de todo el

¹⁸ Sobre el origen, evolución e ideario del Instituto de Reformas Sociales puede consultarse a los siguientes autores:

- MARTIN GRANIZO, L: *"El Instituto de Reformas sociales y sus hombres"* Escuela Social de Madrid, Madrid, 1.947.

- BERNALDO DE QUIROS, C: *"El Instituto de Reformas Sociales"* Revista del Trabajo núm. 25, Madrid 1.969, pág. 157.

- LOPEZ PEÑA, I: *"Los orígenes del intervencionismo laboral en España. El Instituto de Reformas Sociales"* Revista del Trabajo núm. 25, Madrid 1969.

Resulta especialmente interesante consultar en general el número 25 de la Revista del Trabajo, al estar dedicado exclusivamente al Instituto de Reformas Sociales.

¹⁹ Puede decirse que la historia ha hecho poca justicia al Instituto de Reformas Sociales, debido fundamentalmente a que sus proyectos y empeños tropezaron siempre con intereses económicos y políticos. Reconociendo su labor el hispanista GERALD BRENAN señala: *"de no haber sido por un organismo autónomo y no dependiente de los políticos, la Comisión de Reformas Sociales, (...), reorganizada en 1.903 bajo el nombre de Instituto de Reformas Sociales, (...), ni una sola disposición de carácter social hubiera sido promulgada"*. Vid. su obra *"El laberinto español"* Ibérica de Ediciones y Publicaciones, Barcelona, 1977, pág. 47.

conjunto de normas que entre 1.911 y 1.939 regularon la construcción de viviendas sociales dedicadas al estamento obrero, y a las que vamos a referirnos a continuación:

- Ley de 12 de junio de 1.911.
- Ley de 10 de diciembre de 1.921.
- Decreto-Ley de 10 de octubre de 1.924 sobre "*Casas Baratas*".
- Decreto-Ley de 29 de julio de 1.925 de "*Casas Económicas*".
- Ley "*Salmón*" de 1.935.

3.2.1.2. Ley de 12 de junio de 1.911 de Habitaciones Higiénicas y Baratas.

Esta Ley configura un modelo que va a consolidarse en la dictadura de Primo de Rivera y que va a caracterizarse por los siguientes rasgos:

1. Aparece la condición de "*vivienda calificada*" que se ha mantenido hasta los planes de vivienda vigentes.
2. Se fomenta la figura de las autoridades locales, (lo cual hoy, con la "*Nueva Política de Viviendas*" iniciada a partir de 1988 se ha consagrado al exigirse una participación más activa de las autoridades territoriales, con implicaciones directas en el mercado del suelo y en promoción). La Ley de 1.911 pretendía una descentralización, al ser las Juntas de Fomento Local las que respondiesen de la "*calificación de casa barata*" y de las condiciones de los usuarios de las mismas.

Es interesante señalar que aunque la política de viviendas en España ha

procurado teóricamente favorecer a las clases más humildes, en la práctica no lo ha hecho así, por lo que podría afirmarse que esta preocupación de la Ley de 1.911 no vuelve a surgir realmente hasta el Plan 1.976-1.978 con las denominadas "*Viviendas Sociales*" (Real Decreto 12/1976 de 30 de julio).

Por otra parte, el Estado subvencionaba la actuación de las constructoras por dos vías:

- Subvenciones indirectas, de índole fiscal: exenciones en el pago de impuestos,... y sobre todo a través de la posibilidad de expropiar terrenos no utilizados para construir viviendas.
- Subvenciones directas, a través de la cesión de terrenos del Estado, Provincia, Municipio,... así como entregas en metálico. Estas entregas tenía límites presupuestarios y la consignación presupuestaria, según la Ley, no debía ser inferior a 500.000 pts. Estas entregas estaban destinadas al abono de intereses de los préstamos que se hubiesen solicitado al Banco Hipotecario de España, Cajas de Ahorro o instituciones financieras, con la condición de que el interés no fuese superior al 5% (cantidad considerada normal para la época).

Se sabe también que en la época algunas constructoras actuaban en régimen de cooperativas. Por ejemplo, la "*Asociación Cacereña de Socorros Mutuos*", que resolvió en buena parte el problema de la vivienda en Cáceres. Estas cooperativas estaban autorizadas a emitir empréstitos (y no títulos hipotecarios, reservados en exclusiva al Banco Hipotecario de España desde 1861) y el Estado se comprometía

a ayudarles en el pago de los intereses de los títulos emitidos, igual que en el caso del pago de los intereses de los préstamos concedidos por las Cajas de Ahorro o Banco Hipotecario de España.

El resultado en la práctica de la Ley de 1.911 no fue excesivamente brillante. Tanto las cooperativas como las constructoras apoyadas en donativos realizados por filántropos, encontraban grandes dificultades de financiación. En algunos casos los propios ayuntamientos se dedicaron a construir viviendas directamente, lo cual fue un acierto, pues el principal inconveniente de la Ley de 1.911 es que se apoyaba demasiado en las sociedades constructoras y fomentó escasamente la construcción directa por el Estado²⁰.

3.2.1.3. Ley de 10 de diciembre de 1.921 de Casas Baratas.

Sus características eran las siguientes²¹:

1. Desarrolla el concepto de "*vivienda calificada*" creado por la Ley de 1.911 en función de módulos objetivos de ubicación, entorno, calidad, diseño...
2. Establece también condiciones objetivas que han de reunir los usuarios de las viviendas de casas baratas: han de encuadrarse en el marco de clases humildes, por lo que coherentemente se establecen unos topes de renta anuales que no debían rebasar los ocupantes de las viviendas. Como dato

²⁰ Siguiendo a LOPEZ VALENCIA, F.: "*El problema...*" op. cit., págs. 87 y sgs.

²¹ VILLAR EZCURRA, J.L.: "*La protección...*" op. cit., págs. 85 y sgs. y LOPEZ VALENCIA, F.: "*El problema...*" op. cit., págs. 87 y sgs.

anecdótico y muy acertado ha de señalarse que cada localidad geográfica - en función de su grado de desarrollo y de su renta per cápita- tenía unos baremos diferentes.

3. Asimismo, además de cumplir los módulos objetivo reseñados en el apartado 1, para ser calificada una vivienda como "*casa barata*", las condiciones objetivas de sus ocupantes podían hacer que se perdiera tal calificación de casa barata cuando los propietarios invirtieran más de 1/5 de los ingresos máximos autorizados para la provincia en el pago del alquiler de la vivienda.
4. El precio del alquiler estaba tasado y no podía modificarse mientras subsistiera el contrato²².

Por otra parte, a fin de controlar mejor a las empresas constructoras -a la vista del escaso éxito obtenido por la Ley de 1.911- la Administración desarrolla en la Ley de 1.921 una serie de cautelas dirigidas a encauzar y vigilar estrechamente la actuación de estas empresas.

No deja de resultar paradójico que, bajo una mentalidad eminentemente liberal, el Estado se ocupe de vigilar estrechamente a las constructoras, máxime cuando además interviene directamente en el mercado de la vivienda al actuar los ayuntamientos como constructores directos en algunas ocasiones. Esto viene a subrayar el hecho, ya señalado anteriormente, de que aún los más acérrimos

²² FURONES FERRERO, L. y BARJA PEREIRO, J: "*La vivienda en alquiler*", Revista Situación, 1988/2, pág. 151.

defensores del "*laissez faire, laissez passer*" admiten la intervención del Estado en esta materia: "*La enorme necesidad material de viviendas, (...), impulsó a los gobiernos a intervenir, haciendo quebrar de esta forma, y también en este sector, las concepciones liberales de absoluta abstención del Estado predominantes hasta entonces.*"²³.

La Ley de 1921 establece imperativamente:

1. La aprobación de los Estatutos de las empresas constructoras por el Instituto de Reformas Sociales que había sido creado por Real Decreto el 23 de abril de 1.903.
2. Contabilización separada de todas las partidas referidas a las casas baratas (que no solían ser su actividad exclusiva).
3. Prohibición de repartir dividendos superiores al 6% del capital destinado a la construcción de casas baratas. Con esa medida se pretendía crear unas amplias Reservas de Capital en estas empresas, que facilitarían su actuación en el campo de casas baratas y que sirvieran para hacerlas menos vulnerables a la necesidad de financiación, que había sido el punto débil de la Ley de 1.911.

En cuanto a las medidas de fomento dirigidas desde la propia Administración hay que clasificarlas en seis tipos:

1) ~~Préstamos con garantía hipotecaria~~

Los concedía directamente el Estado a través del Ministerio de Trabajo,

²³ OLIVEROS LAPUERTA, V: "*Estudio sobre...*" Op. cit., pág. 17.

Comercio e Industria y de las oficinas de Hacienda para las sucesivas entregas. Los préstamos tendrían como hipoteca los terrenos sobre los que se levantarían las obras o bien las propias construcciones una vez realizadas. El Estado destinó a este fin 100.000.000 de pesetas obtenidos de la emisión de Deuda Pública, que sería amortizada con la devolución de los préstamos hipotecarios. Sólo se admitían primeras hipotecas que alcanzaran el 70% de la obra terminada o el 55% del valor de los terrenos. El plazo de amortización era de 30 años y la cuota de amortización (capital e intereses) sería constante.

2) Subvenciones directas

Estas subvenciones se garantizaban mediante hipoteca y se recibían una vez estuviese plenamente construida la obra. Podían alcanzar el 50% de la inversión en los terrenos y en la construcción en el caso de que se realizase esta última antes de un año. En el caso de que se realizase en más tiempo, como máximo podría alcanzar el 25%.

Para poder acceder a estas subvenciones bastaba con la simple solicitud, dado que todos los promotores de casas baratas tenían derecho a ellas.

3) Primas a la construcción

También eran a posteriori, es decir una vez terminadas las obras, y oscilaban entre el 10%, 15% ó 20% del valor de la inversión en terrenos y en la construcción. Al igual que las anteriores se garantizaban mediante hipoteca y si el promotor se había acogido a la modalidad de préstamo

hipotecario, esta hipoteca se adicionaba a aquélla, pudiendo llegar como máximo al 90% de la inversión total: 20% por la prima y 70% por el préstamo.

4) *Abono de intereses de préstamo y empréstitos*

Las empresas constructoras podían solicitar préstamos a las instituciones financieras así como emitir empréstitos a fin de obtener financiación. En ambos casos, debían de pagar intereses a sus acreedores, y el Estado quedaba facultado a ayudar en estos pagos. Esto no es realmente ninguna novedad, pues ya las leyes de 1.878 y 1.911 contemplaban la posibilidad. Sólo podían acceder a estas ayudas determinadas constructoras (ver cuadro 3.1).

5) *Beneficio de la garantía de renta*

Era un concepto un tanto confuso. Vamos a remitirnos a SAIZ DE LOS TERRENOS para explicar en qué consistía²⁴: durante un período de 10 años el Estado abona la diferencia entre el 5% que el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria abona al capital invertido en el terreno y obras restándole la suma de los alquileres que pagaban los inquilinos de casas baratas. A los primeros se les podían añadir gastos de conservación.

6) *Exenciones fiscales*

Constituían un amplio abanico de medidas de apoyo indirecto basado en exenciones fiscales respecto a numerosas figuras impositivas: construcción

²⁴ Citado por VILLAR EZCURRA, J.L: "La protección..." op. cit., pág. 104.

Cuadro 3.1.

**AYUDAS PREVISTAS POR EL DECRETO LEY DE 10 DE OCTUBRE DE 1924
SOBRE CASAS BARATAS**

REGIMEN DE VIVIENDA	CONSTRUCTOR		TIPO DE AYUDA
EN PROPIEDAD (destinadas a la venta)	- Sociedades cooperativas o benéficas		- Prima del 20% y préstamos al 3% o abono de intereses
	- Sociedades lucrativas o particulares		- Primas del 15% del 10% y préstamos al 3% o abono de intereses
EN ALQUILER (destinadas al arrendamiento)	- Corporaciones públicas, sociedades cooperativas, socdes. benéficas y patronos para obreros		- Primas del 10% y préstamos al 5% o abono de intereses
	- Sociedades lucrativas o particulares	Con alquiler no mayor del 50% del tope máximo local	Prima del 20% y préstamos al 5%
		Con alquiler mayor del 50% del tope máximo local	Prima del 15% y préstamos al 5%

FUENTE: VILLAR EZCURRA, J.L.: "La protección..." Op. cit. Madrid, 1981

urbana, derechos reales, impuestos sobre la transmisión de los bienes,...

Respecto a los resultados obtenidos por la Ley de 1.921 hay que señalar que, pese a su progresividad y al variado tipo de medidas de fomento y financiación que contemplaba, no se lograron objetivos muy brillantes. Por una parte, el Estado no emitió Deuda Pública suficiente como para entregar los 100 millones previstos y las instituciones crediticias más comprometidas con el sector (Cajas de Ahorro y Banco Hipotecario de España) tampoco actuaron como se esperaba. Unicamente las entidades cooperativas respondieron con eficacia²⁵.

Hay que tener en cuenta, por otra parte, la negativa influencia de la Primera Guerra Mundial, tal como señala J. SUBIRA, provocando encarecimiento de los costes de las viviendas y alzas importantes en el número de parados²⁶.

Por otra parte, las asociaciones obreras achacaban los mínimos resultados de la Ley de 1911 a factores que hoy nos resultan muy conocidos: carestía del terreno y de los materiales de construcción, enriquecimiento desmesurado de los contratistas e intermediarios,...²⁷

²⁵ LOPEZ VALENCIA, F: " *El problema...* " Op. cit., pág. 78.

²⁶ SUBIRA, J: " *La crisis de la vivienda, sus causas, males y remedios* ", Ed. Reus, Madrid, 1.924.

²⁷ Informe de la comisión designada por el Comité Central acerca de " *Los graves problemas de la carestía de la vivienda y crisis de la edificación* ", Imp. Tutor, Madrid, 1.924.

3.2.1.4. Decreto Ley de 10 de octubre de 1.924 sobre Casas Baratas.

Desarrolla algunos aspectos de la Ley de 1.921 sobre Casas Baratas intentando obtener resultados más positivos. En particular refuerza la actuación del Estado al establecer la posibilidad de otorgar préstamos a los constructores de viviendas destinadas al alquiler a un interés del 5% y siempre que la renta pagada por el inquilino no excediera del 50% establecido como tope máximo de los ingresos anuales que en cada provincia hacían merecedor de una "*casa barata*". Estos topes habían sido establecidos por la Ley y eran diferentes en cada región.

Los mecanismos de financiación previstos por el Decreto-Ley de 10 de octubre de 1.924 sobre Casas Baratas pueden contemplarse en el cuadro 3.1.

Los préstamos al 3% y 5% eran concedidos por el Estado con cargo a una consignación presupuestaria y un límite cuantitativo de 100 y 50 millones de pesetas respectivamente.

La amortización se produciría en un plazo de 30 años.

Las primas concedidas por el Estado no podían superar la cifra global de 30 millones de pesetas.

3.2.1.5. Decreto Ley de 29 de julio de 1.925 sobre Casas Económicas.

La novedad fundamental de este Decreto respecto a la legislación sobre "*Casas Baratas*" es que abandona el carácter social que había inspirado a la legislación anterior, dirigiéndose fundamentalmente a la clase media. En coherencia con esta medida, se apoya el fomento a la construcción mucho más que a la

demanda (se abandona el ideario de a quién deberían dirigirse las viviendas).

Los recursos que va a aportar el Estado (100 millones de pesetas, al igual que con la legislación anterior y procedentes de la emisión y colocación de Deuda Pública) se repartían al 50% entre casas de alquiler y en régimen de propiedad. Los préstamos tenían garantía hipotecaria: el 50% del valor de los terrenos y el 60% de la construcción ya realizada, y el interés era el 5% durante un máximo de 25 años.

Existían además medidas de fomento indirecto, a través de las tradicionales exenciones fiscales, que podrían aplicarse un máximo de 15 años. Las exenciones fiscales eran idénticas a las aplicadas a las "*Casas Baratas*" de 1.924. En 1.928 se crea la "*Caja para el Fomento de la Pequeña Propiedad*", que gestionaba los compromisos adquiridos por el Estado frente a las "*Casas Baratas*", "*Casas Económicas*" y las "*Casas para funcionarios del Estado y Otros organismos.*" (creados en 1.927).

La actuación de la "*Caja para el Fomento de la Pequeña Propiedad*" fue más bien pobre, debido a que sus recursos los obtenía de la negociación de sus valores y estar sometida a la tutela del Banco Hipotecario de España, en parte como un intento de compensar a éste, que había salido debilitado del Decreto-Ley de 1.928.

Lo cierto es que el proyecto era que la Caja y el Banco Hipotecario de España se dedicaran a la financiación de "*Casas baratas*".

3.2.1.6. Ley "Salmón" de 1.935.

Esta Ley pasa a la historia como una de la primeras medidas de fomento del empleo a través de la reactivación de la construcción de viviendas. Se abandona aún más claramente que en la Ley anterior de Casas Económicas el ideario social y se busca primordialmente el fomento de la construcción, sea cual fuere el régimen de la vivienda (alquiler/propiedad) y el destino que se les diese. Las compañías de seguros pasan a verse "*involucradas*" en la política de viviendas a raíz de esta Ley, pues siguiendo su filosofía de fomento indiscriminado, se admite que éstas computen como inversión -a fin de cumplir la cobertura de reservas- las edificaciones en curso y las hipotecas sobre terrenos destinados a la construcción o sobre fincas en construcción.

Puede afirmarse que la Ley "*Salmón*" no fue sino una continuación de la Ley del Paro de 1.934 y el contexto en el que ambas se desarrollaron fue la crisis económica de 1.929.

Quizá el rasgo más definitivo de la Ley "*Salmón*" es el fomento indiscriminado de todo tipo de construcción cualquiera que fuese su origen siempre que se demostrara que allí donde se levantaba la edificación se daba cualquiera de estas circunstancias:

1. Que existiera un grave problema de paro. Esto era fácil de cumplir porque existía a escala nacional.
2. Que existiera necesidad de viviendas, lo cual también era una situación generalizada.

3.2.2. La política de viviendas en el período 1.939 a 1.954.

3.2.2.1. El plan nacional 1.939 a 1.943.

En este período la política de viviendas se guía por una tendencia y esfuerzo constante hacia la construcción de viviendas, sin atender demasiado al destino de las mismas o a su calidad. Hay que comprender que tras la Guerra Civil Española, el parque de viviendas se encontraba parcialmente destruido o con daños importantes en el ya existente. Por esta razón, la intervención por parte del Estado se refuerza a través de la actuación de tres instituciones:

1. El Instituto Nacional de la Vivienda (I.N.V) ²⁸.
2. La Obra Sindical del Hogar.
3. El Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional (I.C.R.N.), precedente del Banco de Crédito a la Construcción, absorbido luego por el Banco Hipotecario de España.

Los destinatarios de las viviendas son, en líneas generales la pequeña burguesía. En palabras del profesor A. SANTILLANA DEL BARRIO ²⁹: *"La orientación concreta de la construcción de viviendas de clase media es, por tanto, la absorción del paro y la reconstrucción de parte de las edificaciones dañadas durante la guerra."*

²⁸ Creado por la ley de 19 de Abril de 1939.

²⁹ SANTILLANA DEL BARRIO, A: *"Política..."* Op. cit., pág. 823.

Las viviendas que iban a construirse podían ser de tres tipos:

1. Viviendas Protegidas.
2. Viviendas de Clases Medias.
3. Viviendas Bonificables.

Las características de cada uno de los Regímenes de Vivienda eran las siguientes:

1. CARACTERISTICAS DEL REGIMEN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS.

- a) TIPO DE VIVIENDAS: No estaba claramente definido. Las ordenanzas comarcales debían establecer las características que debían reunir las viviendas.
- b) DESTINATARIO: Aquellas familias en las que las rentas de alquiler no superasen seis días de jornal o bien en el caso de adquisición en propiedad, 1/5 del sueldo mensual.
- c) MEDIDAS DE FOMENTO: Se trata de "*ayuda a la piedra*", es decir al promotor, a la oferta, mucho más que al ocupante, a la demanda. El ocupante recibe indirectamente los beneficios que recaen directamente sobre el promotor. Los beneficios eran los siguientes:
 1. Bonificaciones fiscales: Bonificación del 90% de las cuotas de los impuestos de Derechos Reales y Transmisiones de Bienes, Timbre del Estado y Contribución Territorial, así como cualquier otro tributo de carácter local.

2. Anticipos Condicionados: Sólo tenían lugar en el caso de viviendas protegidas. No existían en los Regímenes de Viviendas de Clase Media y Viviendas Bonificables, y sólo se destinaban a Entidades Públicas tales como Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Sindicatos del Movimiento,... El I.N.V. entregaba como máximo el 40% del valor de obras y terreno y sin interés. La condición era que la Entidad beneficiaria tenía que aportar el 10% del valor del proyecto así como el 50% a través de fondos propios (o también de recursos ajenos acudiendo a financiación).

3. Primas a la construcción: En principio sólo se otorgaban a cooperativas de trabajo, pero posteriormente se amplió el campo de los beneficiarios. Se otorgaba un máximo del 20% del valor de la obra excluyendo los terrenos sin garantía hipotecaria. Para poder acceder a estas ayudas los beneficiarios debían demostrar que el 5% del presupuesto de las obras era atendido mediante su trabajo personal o en metálico. Se establecían unos límites presupuestarios: en principio 30.000 pts., hasta 60.000 en 1.955.

4. Préstamos: En principio no estaban regulados, pero la Ley de 27 de diciembre de 1.947 establece la posibilidad de que el I.C.R.N. conceda créditos a las constructoras de viviendas protegidas no superiores al 50% del valor del proyecto y a un plazo entre 10 y 20 años.

5. Expropiación Forzosa: Era una posibilidad que se contempló en todos los Regímenes de viviendas.

2. CARACTERISTICAS DEL REGIMEN DE VIVIENDAS DE CLASES

MEDIAS

- a) TIPO DE VIVIENDA. Existían en total nueve grupos diferentes: tres grupos en atención a los metros cuadrados útiles que a su vez se subdividían según la renta máxima autorizada, que además era diferente según el término municipal. A diferencia de las anteriores sólo podían destinarse al alquiler.
- b) DESTINATARIO. Tenían necesariamente que ser inquilinos en alquiler, y la calificación dependía de las características objetivas de la vivienda, no de las características subjetivas del beneficiario.
- c) MEDIDAS DE FOMENTO. No existía ningún beneficio para el inquilino, sólo para el promotor o constructor. En algunos casos se obtuvo la declaración de urgencia para suministro de materiales, debido a los problemas de transporte, ... Los beneficios eran:
 - 1. Bonificaciones Tributarias: Las mismas que en el Régimen de Viviendas Protegidas, para un máximo de 20 años.
 - 2. Préstamos Al igual que en las Viviendas Protegidas, podían concederlos el I.C.R.N. y además otras entidades financieras. El importe no podía ser superior al 60% del valor del solar y certificaciones de obra. Los peritos de las entidades tasarían ambos a fin de conceder los préstamos.
 - 3. Expropiación Forzosa De aquellas promociones que había incumplido los plazos. Se expropiaban terrenos u obras iniciadas.

3. CARACTERISTICAS DEL REGIMEN DE VIVIENDAS BONIFICADAS

- a) TIPO DE VIVIENDA: Dependía la calificación de las características de la vivienda, al igual que en los regímenes anteriores. Este régimen realmente reconoce 8 grupos distintos: 4 grupos con dos categorías cada uno en función de metros cuadrados útiles y rentas máximas (al igual que en el Régimen de Viviendas de Clases Medias).
- b) DESTINATARIO: En principio eran inquilinos, pero en el plazo de dos años se podía acceder a la propiedad. La calificación dependía de las características de la vivienda y no del inquilino.
- c) MEDIDAS DE FOMENTO: Dirigidas al promotor. Eran las siguientes:
 - 1. Bonificaciones Tributarias: Eran las mismas que en el Régimen de Viviendas de Clases Medias pero además declara exentos los actos de constitución de las sociedades constructoras.
 - 2. Primas a la construcción: Eran diferentes a los otros regímenes. Por una parte incompatibles con la obtención de préstamos y por otra, eran a fondo perdido. El importe (como máximo el 12% de la construcción y terrenos) lo concedía la Junta Nacional del Paro a través del I.C.R.N.
 - 3. Préstamos: Tal como hemos señalado eran incompatibles con las primas. Según el tipo de vivienda podía obtener entre un 60% y 70%. Los concedían al igual que en los otros regímenes el I.C.R.N. u otras entidades de ahorro.

Existían además la particularidad en este Régimen de ofrecerse una alternativa a los préstamos a través de subvenciones que funcionaban como anticipos de préstamos.

4. Expropiación Forzosa: De aquellas fincas que no se habían construido en los plazos establecidos. (Hay que tener en cuenta que tanto estas viviendas como las anteriores responden a una continuación de la filosofía de la Ley "Salmón": intensificar la construcción para reducir el paro).

La Obra Sindical del Hogar se dedicó fundamentalmente a labores de promoción, mientras que al I.N.V. se le facultó a emitir Deuda Pública a largo plazo que además era colocada entre la banca privada y los contratistas del Estado, obligados por Ley a aceptarla. El I.C.R.N. emitió cédulas obligatoriamente suscritas por las entidades de previsión y ahorro, descontables en el Banco de España. De esta forma se inician los circuitos de financiación privilegiada en parte vinculados a los Presupuestos del Estado, pero también a los demás intermediarios financieros privados.

Lo cierto es que el esquema de la Política de Vivienda estaba diseñado fundamentalmente para incrementar la oferta de viviendas más que para satisfacer la demanda, y aunque el objetivo fundamental eran las Viviendas Protegidas y en un segundo plano las Bonificables y de Clases Medias éstas acabaron siendo tan importantes como las primeras. El profesor Villar Ezcurra señala en este sentido:

"El sistema de "viviendas bonificables" (y ahora incluyo también en esta denominación a las de clase media de 1944) cumplió los objetivos que se proponía al incrementar el parque inmobiliario existente, fomentando así el mercado de la oferta, y disminuyendo, en definitiva, las cifras del paro. Sin embargo, el precio que se pagó por ello creo que fue excesivo, ya que durante el período en que esta legislación fue operativa se cercenó excesivamente el campo de actuación propio de las "viviendas protegidas". De esta forma, el conjunto de la intervención administrativa en este sector dejó de atender a su finalidad específica sustituyéndola por otra espúrea, lo que dicho de otro modo, dió como resultado que el grupo accesorio (viviendas bonificables) llegó a absorber al principal (viviendas protegidas), lo cual no es, ni mucho menos, un juicio precipitado, si se tiene en cuenta que al fin y a la postre, la Junta Nacional del Paro no vino sino a vaciar aún más el ámbito de actuación del propio I.N.V. (que ya se había deteriorado bastante como consecuencia de la actuación de los Patronatos de Funcionarios y de la Obra Sindical del Hogar)" ³⁰

La Junta Nacional del Paro a la que alude VILLAR EZCURRA fue creada para impulsar la a tonicía económica y fomentar el empleo, para lo cual concedía primas a la construcción a determinados promotores. Actuaba a través del Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional.

3.2.2.2. El plan nacional 1.944 a 1.954.

La Ley de 19 de Abril de 1.939 de fundación del I.N.V. encomendaba a éste la elaboración de un Plan Nacional de la Vivienda y facultaba a dicho organismo a autorizar construcciones al margen del Plan antes de que éste estuviese plenamente elaborado (art. 2).

El acuciante déficit de viviendas de nuestro país, llevó al I.N.V. a un cierto abuso en el ejercicio de esta facultad, pues potenciaba y financiaba, sin estudio ni planificación previos, cualquier tipo de proyecto. Esta situación puso de manifiesto

³⁰ VILLAR EZCURRA, J.L.: "La protección..." Op. cit., pág. 184.

la urgente necesidad de diseñar un programa de actuación que coordinase todos los esfuerzos.

Para la elaboración del Plan Nacional de la Vivienda de 1.944 a 1.954 el I.N.V. hace un estudio del mercado y de sus necesidades proponiendo algunas medidas de auténtico valor que hubiesen podido aportar soluciones.

El Plan 1.944 a 1.954 estima un déficit de 1.396.257 unidades, de las que tan sólo un máximo de 619.064 y un mínimo de 259.064 viviendas podrían disfrutar de protección³¹.

Si bien la dirección técnica y económica del Plan recaía sobre el I.N.V., se comprometió a diversos organismos en la consecución de los objetivos: la Obra Sindical del Hogar, Diputaciones, Ayuntamientos, Patronato de Casas Militares, Mutualidades de Funcionarios,...

Precisamente, en esta amalgama de instituciones interesadas radicó uno de los principales defectos del Plan 1.944 a 1.954 junto con la insuficiente dotación financiera, pues la colisión entre los diferentes organismos con competencias en la política de viviendas y sus disputas en pos de los fondos disponibles, impidió que el I.N.V. pudiera acometer la importante labor que tenía encomendada, al verse privado de recursos financieros canalizados hacia la Obra Sindical del Hogar y otras entidades con no muy concretos cometidos.

³¹ MAYO, F. y MARTIN-ARTAJÓ, J: "*Viviendas protegidas*", I.N.V., Madrid, 1.947, pág. 11.

3.2.3. La política de viviendas en el período 1.954 a 1.976.

3.2.3.1. El plan nacional 1.955 a 1.960 y los planes de urgencia social.

El objetivo del Plan Nacional de 1.955 era la construcción de 550.000 viviendas, a una media anual de 110.000 unidades.

La principal novedad de este Plan y que hace además que 1.954 sea un hito para la historia de la Política de Viviendas en España es que a partir de ese momento se incorpora activamente a la iniciativa privada en la construcción de viviendas protegidas. Se sigue manteniendo, no obstante, el criterio de ayuda directa a la piedra, pero afortunadamente se conserva la perspectiva de la demanda: se tiene en cuenta las tendencias demográficas en cuanto a crecimiento vegetativo, migraciones,... a la hora de planificar los objetivos.

La planificación de la Política de Viviendas se centraliza en el I.N.V., y se determinan tres regímenes de Viviendas diferentes, que vamos a considerar a continuación:

- 1.- Régimen de "*Viviendas de Tipo Social*" (Ley de 14-5-1.954).
- 2.- Régimen de "*Viviendas de Renta Limitada*" (Ley de 15-7-1.954).
- 3.- Régimen de "*Viviendas Subvencionadas*" (Ley de 13-11-1.957).

3.2.3.1.1. Régimen de viviendas de tipo social.

Su objeto era la construcción de viviendas en los suburbios y afueras de las grandes capitales y zonas industriales. Se destinaban a las clases más humildes. Se

construían directamente por el Estado a través del I.N.V., organismos oficiales y entidades benéficas. El I.N.V. se comprometía a anticipar sin intereses el 80% del coste de las obras. El 20% restante lo tenía que aportar los promotores bien con recursos propios o acudiendo al crédito. El plazo de devolución de las entregas del I.N.V. era de 50 años y se amortizaría por el sistema de cuotas (principal más intereses) constantes.

El Estado concedía la preferencia en el suministro de materiales.

Las viviendas tenían una superficie máxima de 42 metros cuadrados (posteriormente 50 metros cuadrados) y un precio máximo de 25.000 pts (posteriormente 100.000).

3.2.3.1.2. Régimen de viviendas de renta limitada.

- a) TIPOS DE VIVIENDA: No existía un concepto claro de la vivienda objetivo. Se establecieron tres categorías en función de los metros cuadrados útiles:

Grupo III, no inferior a 42 metros cuadrados construidos.

Grupo II, no superior a 125 metros cuadrados construidos.

Grupo I, no superior a 200 metros cuadrados construidos.

- b) DESTINATARIOS: Podían cederse en alquiler -mediante renta o incluso gratuitamente- o mediante compra venta al contado o a plazos.
- c) MEDIDAS DE FOMENTO: Tal como hemos señalado, generalmente se dirigían a la "piedra", es decir al promotor; se cuidaba la oferta, con lo que

indirectamente se atendía a la demanda. Los beneficios eran los indicados en el cuadro 3.2.

3.2.3.1.3. Régimen de viviendas subvencionadas.

Nace por el Plan de Urgencia Social de Madrid posteriormente aplicado a Barcelona, Vizcaya y Asturias, con el fin de erradicar el chabolismo y de constituir asentamientos en las afueras de las grandes ciudades, creando muchas de las "*ciudades satélites*" y "*ciudades dormitorio*s" que hoy conocemos, capaces de absorber la masa de gentes llegadas del campo y dispuestas a convertirse en obreros industriales. El objetivo del Plan de Urgencia Social de Madrid era la construcción de 60.000 viviendas. Estas "*Viviendas Subvencionadas*" constituían una nueva subcategoría dentro de las del Grupo I de Renta Limitada (de superficie inferior a 200 metros cuadrados útiles), aunque luego pasaron a una subcategoría del Grupo II (de menores dimensiones).

- a) TIPO DE VIVIENDA: Tendrían una superficie comprendida entre los 38 y 150 metros cuadrados útiles.
- b) DESTINATARIO: El apoyo fundamental era "*a la piedra*", a pesar de tener como objetivo el apoyo a las capas sociales más desposeídas.
- c) MEDIDAS DE FOMENTO: Dirigidas al promotor. Eran las siguientes:
 - 1. Exenciones y Bonificaciones fiscales. Figura ya clásica en el apoyo a la vivienda.

Cuadro 3.2.

BENEFICIOS OTORGADOS A LAS VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA

	GRUPO I		GRUPO II	GRUPO III
EXENCIONES Y BONIFICACIONES	Sí		Sí	Sí
ANTICIPOS SIN INTERES A LARGO PLAZO	Período máximo: 50 años Amortización: cuota constante Cuantía: 35-40% del presunto.		Período máximo: 50 años Amortización: cuota constante Cuantía: 50% presupuesto	Período máximo: 50 años Amortización: cuota constante Cuantía: 75% presupuesto
PRESTAMOS COMPLEMENTARIOS O PRESTAMOS SIMPLES	Interés: 4% Cuantía: dependía prestamista* Condición: no solicitar anticipos		Se añadían a los anticipos alcanzando como máximo en total el 80-90% Interés: 4%. Plazo: 10-50 años	Se añadían a los anticipos alcanzando como máximo en total el 80-90% Interés: 4%. Plazo: 10-50 años
SUMINISTRO DE MATERIALES	Sí		Sí	Sí
DERECHO A EXPROPIACION FORZOSA	De terrenos edificables		De terrenos edificables	De terrenos edificables
PRIMAS A LA CONSTRUCCION	No		No	Hasta un 20% a fondo perdido para cooperativas o similares

(*) NOTA.- En principio era el 60%, pero luego se rebajó. Las Cajas de Ahorros, por ejemplo, concedían hasta el 50%. El B.H.E un 30%.

FUENTE: VILLAR EZCURRA, J.L.: "La protección..." Op. cit. Madrid, 1981.

2. Préstamos simples. Inicialmente 400 pesetas por metro cuadrado construido. Posteriormente 900 pts. por metro cuadrado. La condición era que la superficie fuese inferior a 100 metros cuadrados útiles.

3. Subvenciones. A fondo perdido de 30.000 pts. por vivienda con cargo al I.N.V. No se incrementó con el tiempo.

Respecto a los resultados conseguidos por el Plan 1.955-1.960 puede afirmarse que cuantitativamente fueron espectaculares. Se cumplieron con holgura los objetivos de 550.000 viviendas, pues se calcula que en el quinquenio llegaron a construirse cerca de 3.000.000 de unidades bajo la protección del Estado.

A ello contribuyeron la multitud de instrumentos y agentes de financiación, así como la pluralidad de alternativas para los promotores. Sin embargo, en cierto modo puede calificarse también de fracaso el Plan, sobre todo en términos cualitativos: se financió la construcción de viviendas -con fondos del Estado- de hasta 125 y 200 metros cuadrados (esto no puede defenderse como una política social de vivienda) mientras que las viviendas del Grupo III, de menores dimensiones (de hasta 42 metros cuadrados) ocuparon una pequeña porción de lo construido en 1.956, se construyeron 98 viviendas del Grupo I frente a 1.812 del Grupo II.

Por otra parte se afianza otro de los males endémicos en nuestra política: la falta de una oferta suficiente y bien dimensionada de pisos en alquiler. La consecuencia de todo ello es la creación de una oferta poco adaptada a la

demanda. Este defecto se arrastró hasta fechas muy recientes.

Otra novedad del Plan 1.955 a 1.960 fue la creación de "*Poblados Dirigidos*", que eran construidos por una promotora filial de I.N.V. con viviendas sociales y de renta limitada.

3.2.3.2. El plan nacional de la vivienda 1.961 a 1.976.

En el año 1.961³² se inicia un Plan de Viviendas cuya principal característica es el largo plazo y dentro del cual se construyen más de 3.000.000 de unidades. El plan fue revisado en 1.968 y sus objetivos se alcanzaron ampliamente.

Los objetivos de fondo del Plan eran los siguientes:

1. Aumentar la productividad en la industria de la construcción.
2. Penalizar fiscalmente las viviendas vacías.
3. Modificar las leyes del suelo.
4. Modificar la L.A.U. y descongelar los alquileres de forma gradual.
5. Coordinar a todas las entidades y organismos públicos con competencia en el plan.
6. Controlar que las ayudas se dirijan efectivamente al tipo de viviendas que establece el Plan, para lo que se diseña un sistema de inspección y posibles

³² El Plan Nacional de la Vivienda 1961 a 1976 fue aprobado por el Consejo de Ministros el 20 de octubre de 1961.

sanciones a promotores.

Muchos autores ³³ han señalado el éxito cuantitativo del Plan -los objetivos se alcanzaron antes de que finalizara el plazo- pero también sus fracasos:

1. No calculó bien las necesidades futuras de vivienda al infravalorar el papel e importancia de las migraciones a la ciudad.
2. No potenció los alquileres ni estimuló la oferta de suelo urbanizable.
3. No racionalizó suficientemente la aplicación de los recursos al no dirigir las viviendas a sus lógicos destinatarios.

Estaba previsto que el Plan se subdividiera en programas cuatrienales, pero al final no se hizo, debido a que los Planes de Desarrollo absorbían los objetivos del Plan de Vivienda.

La propia coyuntura del país, "*en vías de desarrollo*", propició la intensificación del éxodo del campo a la ciudad. Por esa razón señala L. GAMIR³⁴:

"Es en cuanto a las migraciones interiores donde el desfase provocado por la elevada e imprevisible tasa de desarrollo del sistema resulta de mayor trascendencia, hasta el punto de que las previsiones efectuadas para su cobertura en la década de los sesenta (97.000 viviendas) fácilmente se han visto multiplicadas por siete en la realidad".

³³ Ver por ejemplo:

- SANTILLANA DEL BARRIO, A: "*Política...*" Op. cit., págs. 824 a 828.
- OLIVEROS LAPUERTA, V: "*Estudio sobre la Ley...*" Op. cit., págs. 19 y 20.
- VILLAR EZCURRA: "*La protección...*" Op. cit., págs. 261 y sgs.

³⁴ GAMIR, L: "*Política Económica de España*" Alianza Editorial, Madrid, 1.975, pág. 448.

3.2.3.2.1. *El programa de V.P.O.*

El Decreto de 24 de julio de 1.963 aprueba el Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial. Este Texto es desarrollado por el Reglamento aprobado el 24 de julio de 1.968 y en él se establecen categorías de viviendas en función de diferentes escalas económicas de clases sociales a las que debe ayudarse en la consecución de las viviendas, pues de lo contrario no pueden acceder a una vivienda digna en el mercado libre. En la Ley de 1.963 se establecen 2 grupos de viviendas:

GRUPO I: Cuya superficie podía estar comprendida entre 50 y 200 metros cuadrados. Estas viviendas estaban destinadas a la clase media y sólo podían disfrutar de financiación privilegiada previo pago de intereses.

GRUPO II: Que se dividían a su vez en cuatro categorías: 1ª, 2ª, 3ª y "*subvencionadas*".

Las Viviendas Subvencionadas gozaban de una subvención fija y a fondo perdido de 30.000 pts. En un principio esta subvención suponía un porcentaje muy elevado de las obras, pero posteriormente, al permanecer fija en el tiempo se quedó en una ayuda testimonial. Esta subvención era exclusiva de las Viviendas Subvencionadas.

Las ayudas recibidas por cada grupo eran las siguientes:

	GRUPO I	GRUPO II	
		Categorías 1º, 2º y 3º	Subvencionadas
PRESTAMOS	X	X	X
ANTICIPOS	-	X	X
PRIMAS	-	X	X
SUBVENCIONES	-	-	De 30.000 pts.

El régimen de utilización de la vivienda podía ser el arrendamiento o el acceso mediante compra-venta a plazos o al contado. De nuevo podemos ver que teóricamente trata de fomentarse el alquiler, pero a la hora de la verdad las viviendas destinadas al arrendamiento fueron una proporción bajísima. A este desánimo en el mercado del alquiler contribuían una arcaica y desestimulante Ley de Arrendamientos Urbanos y la política de congelación de rentas de alquiler.

El propio Segundo Plan de Desarrollo hace alusión a la deprimente situación del sector del alquiler, que mientras en otros países europeos funcionó como una forma de atender a las necesidades de vivienda de las clases más humildes, en España tenía tan escasa dimensión que apenas pudo aportar nada en este sentido.

Por otra parte, puede afirmarse que, de nuevo, los mayores beneficiarios de

la política de viviendas seguida fueron los promotores, que encontraron todo tipo de facilidades directas e indirectas (exenciones fiscales,...) para desempeñar su actividad, aunque el nuevo sistema de protección a la vivienda regulaba la figura del "*promotor*", protagonista fundamental de nuestra Política de Viviendas y responsable además de los numerosos sesgos contrarios a una auténtica política social. Pero también los promotores van a tener problemas pues, según el servicio de Estudios del Banco de Bilbao, de un coste laboral por vivienda del 32,9% del coste total en 1.970, se pasa a un 45% en 1.977.

Se fijaron unos precios máximos de venta (en el caso de acceso a la propiedad) o renta (en el caso de alquiler o de acceso diferido a la propiedad) que eran iguales para todo el territorio nacional. Esto ha sido considerado posteriormente como un retroceso puesto que todas las políticas anteriores habían tenido en cuenta los diferentes grados de desarrollo y niveles de vida de nuestra geografía.

Asimismo el coste de ejecución material por metro cuadrado era considerado igual en cualquier lugar de nuestra geografía y toda la ayuda que pudiera llegar indirectamente a los ocupantes de las viviendas se canalizaba a través de los promotores.

El resultado de esta política fue la construcción (realmente desmesurada) de viviendas de buen tamaño (por ejemplo, las subvencionadas podían alcanzar hasta 150 metros cuadrados) poco acorde con las posibilidades de las capas sociales más

necesitadas y a las que teóricamente iban dirigidas.

Como consecuencia, los recursos canalizados hacia las V.P.O. acabaron financiando las viviendas de las capas medias y acomodadas de la población. En palabras de P. Maestre Yenes:

*"El sistema de protección oficial establecido en el año 54 y modificado por Ley del 63, consiguió disminuir de forma notable el déficit cuantitativo de viviendas, sin embargo, cualitativamente, la política de vivienda adoptada en este período tuvo errores importantes como el que la ayuda de Estado y los préstamos cualificados no se encauzaron hacia los sectores de la población con auténtica incapacidad económica para acceder a una vivienda en el mercado libre."*³⁵

Se construyeron multitud de viviendas no disfrutadas por sus lógicos usuarios. La política llevada a cabo otorgaba incentivos y beneficios fiscales de hasta un 90% de bonificación en la contribución urbana y exención total del impuesto sobre transmisiones a viviendas de hasta 200 metros cuadrados y hasta 1.974 existió un precio único de las viviendas para todo el territorio nacional, independientemente de la localización geográfica, acceso de transportes, existencia de zonas residenciales,... con lo que las grandes áreas metropolitanas con mayor demanda de suelo y precios más elevados se veían privadas de V.P.O. (a pesar de ser éstas las zonas más necesitadas), mientras que en capitales de provincia no muy pobladas y con menores costes del suelo y construcción casi todas las casas era V.P.O. y además de grandes dimensiones (200 metros cuadrados como máximo para el Grupo I).

³⁵ MAESTRE YENES, P: *"La política de vivienda..."* Op. cit., pág. 13.

Por otra parte, el cumplimiento de las previsiones fue bastante elevado, pero hubo excesivas viviendas terminadas de carácter libre y pocas viviendas protegidas, en especial las V.P.O. de promoción pública, construidas por el Estado directamente a través del I.N.V. y que eran las fundamentalmente dedicadas a las clases más humildes. Además, la adjudicación de éstas era objeto de una gran especulación y se carecía de módulos objetivos, con lo que todo el proceso estaba sujeto a la presión de los diferentes grupos interesados.

Por otro lado, no se realizaron estudios serios a nivel regional acerca de las necesidades reales de vivienda, con lo que se construyó sin criterio y además con bajos niveles de calidad, que obligaron a posteriores demoliciones que aún perjudicaron más la imagen de la Política de Viviendas seguida en España.

Los resultados obtenidos por el Plan según la Dirección General de Arquitectura y Vivienda fueron los siguientes:

AÑOS	Nº VIVIENDAS PROTEGIDAS
1.968	132.195
1.969	157.988
1.970	184.848
1.971	190.694
1.972	190.414

Sin embargo, muchos autores se han mostrado críticos con el Plan. Entre

ellos, por ejemplo, RAFOLS y ROMERO³⁶ señalaron la falta de atención a los teóricos beneficiarios del Plan: los insolventes, grupo creciente a consecuencia de la inflación y de los primeros espasmos de la crisis. Por su parte, J. RODRIGUEZ LOPEZ³⁷ critica la falta de una participación más activa en este período de la financiación proporcionada por el sistema crediticio, en especial por el Crédito Oficial.

3.2.3.2.2. *El programa especial de viviendas.*

Tras un período de fuerte crecimiento económico, en 1.973 comienzan a sentirse los efectos de una crisis económica que afecta especialmente al sector de la construcción. Esta crisis, unida a los propios defectos de la Política de Viviendas seguida, coloca a ésta en la necesidad de una profunda reestructuración de objetivos e instrumentos. La crisis comenzada en 1973 es fundamentalmente una crisis de demanda en el sector de la vivienda, puesto que la oferta se encontraba bien dimensionada aunque poco adaptada a aquélla. La propia inflación y la fuerte competencia ofrecida por otros sectores necesitados de urgente financiación, endurecieron las condiciones de los préstamos, además de elevar los

³⁶ RAFOLS, J y ROMERO, R: "*¿Hacia una política autonómica de vivienda?*". Revista ICE, n. 548, Abril de 1.979, págs. 61 a 71.

³⁷ RODRIGUEZ LOPEZ, J: "*Inversiones en viviendas en España: Un comentario*", Revista ICE, n. 548, Abril de 1.979, págs. 28 a 43.

Otros juicios críticos del Plan pueden encontrarse en:

- SANTILLANA del BARRIO, A: "*Política...*" Op. cit., págs. 828 a 832.

- TAMAMES, R: "*Estructura...*" Op. cit., págs. 357 a 359 de la edición de 1.980.

- JORDAN, J.M. y FUENTES, V: "*Política de Vivienda*" en "*Política Económica de España*" Op. cit., edición de 1.986, págs. 403 a 423.

precios, exigiendo esfuerzos imposibles a aquellos que se planteaban la adquisición de una vivienda.

En definitiva, la crisis de 1.973 pone de manifiesto el agotamiento de una política de indiscriminado apoyo "*a la piedra*" y exige ayuda a la persona, a partir de un criterio selectivo de apoyo a la demanda.

A la vista de la situación, el Gobierno aprueba un Plan Especial de Financiación de Viviendas a través del Decreto-Ley de 17 de noviembre de 1.975, iniciándose el precedente para una política de "*Vivienda Social*" que habría de iniciarse en 1.976 siguiendo el ejemplo europeo, a raíz del Real Decreto-Ley 12/1976 de 30 de julio.

El Programa Especial de Financiación de Viviendas tenía como objetivo básico el apoyo tanto a las V.P.O. como a las viviendas libres cuya superficie útil no excediese de 120 metros cuadrados. Es de señalar el importante cambio de filosofía, al apoyar financieramente a las viviendas libres con el fin de potenciar el papel de la iniciativa privada y reconocer que el Estado había sobredimensionado su intervención en el mercado.

El Plan preveía dedicar 100.000 millones de pesetas (50.000 con cargo a los Presupuestos del Estado y 50.000 a través de la emisión de células para inversiones y cédulas hipotecarias del Banco Hipotecario de España). Para ello se contaba con la colaboración del I.N.V. (a través del Banco de Crédito a la Construcción y Banco Hipotecario de España).

3.2.4. La política de vivienda posterior a 1.976.

3.2.4.1. La política de "Vivienda Social" de 1.976 a 1.978.

Fue aprobada por el Real Decreto-Ley 12 de 30 de julio de 1.976 en un contexto de importante crisis económica, sufrida con especial virulencia en el sector de la construcción. El Programa 1.976-1.978 establece la siguiente estructura de financiación:

1. Se dotará presupuestariamente al I.N.V.
2. El Banco Hipotecario captará fondos mediante la emisión de cédulas.
3. Los préstamos concedidos por las Cajas de Ahorros y Bancos privados a la construcción o adquisición de viviendas serán computables en los coeficientes de inversión.
4. Los propios adjudicatarios deberán aportar su esfuerzo económico sin recurrir al sistema crediticio.

La filosofía que ha de guiar esta nueva política y que se recoge en el preámbulo del Real Decreto-Ley 12/1976 de 30 de julio es por una parte la lucha contra el paro³⁸ y por otra la ejecución de una política equitativa que favoreciera

³⁸ La evolución de la tasa de paro era la siguiente:

AÑOS	TASA MEDIA DE PARO NACIONAL	TASA DE PARO EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION
1970	0,84	2,42
1975	3,84	9,00

Fuente: E.P.A.

la redistribución de los recursos en favor de las capas sociales más humildes.

Se consideró que la oferta estaba ya lo bastante dimensionada mientras que la demanda debía ser desarrollada pues se encontraba en un momento muy deprimido. Aunque este planteamiento se cambió posteriormente al demostrar la realidad que era erróneo.

Se van a establecer dos regímenes de protección diferentes:

1. Viviendas protegidas del Grupo I, con las mismas características que anteriormente, es decir, con dimensiones entre los 50 y los 200 metros cuadrados.
2. Viviendas Sociales, que sustituyen a las V.P.O. del Grupo II en todas sus modalidades -es decir, categorías 1ª, 2ª, 3ª y "*viviendas subvencionadas*"- y cuyas dimensiones podían oscilar entre 36 y 96 metros cuadrados de superficie útil en función de los miembros de la unidad familiar:

36 metros cuadrados para una familia de 2 personas.

46 metros cuadrados para una familia de 3 personas.

56 metros cuadrados para una familia de 4 personas.

66 metros cuadrados para una familia de 5 personas.

76 metros cuadrados para una familia de 6 personas.

86 metros cuadrados para una familia de 7 personas.

96 metros cuadrados para una familia de 8 personas.

Esta estructura suponía una novedad, al quedar ligada la calificación de la vivienda a las características de la demanda, es decir del grupo familiar que iba a

ocuparla. Otra novedad importante fue el diseño de unas normas técnicas que, de haber sido cumplidas estrictamente y en todas sus dimensiones, hubiese permitido la construcción de un parque de "*Viviendas Sociales*" de gran calidad.

Sin embargo, la novedad realmente importante de la política de "*Viviendas Sociales*" consiste en el abandono definitivo del apoyo a la "*pie*dra" sustituyéndolo por apoyo a la demanda, al considerar que la oferta ya había sido lo suficientemente potenciada y que si la demanda crecía la oferta iba a responder por sí misma sin ayudas. A los pocos meses de aprobarse el plan vuelven, sin embargo, a surgir ayudas para los promotores al quedar patente que ésto no era cierto: vuelven a arbitrarse medidas de financiación privilegiada a la promoción que se esperaba que finalmente ayudaran a la demanda y revirtieran en financiación indirecta a ésta. Se consideró una "*financiación puente a la demanda*." ³⁹.

La financiación a la demanda se realizaba a través del Banco Hipotecario de España y de entidades privadas, al conceder préstamos hipotecarios de hasta el 85% del precio de venta de las viviendas en el momento de su terminación y además el I.N.V. se comprometía a ofrecer ayuda adicional en determinados casos y en función de las características personales del solicitante.

La condición previa para cualquier tipo de ayuda era demostrar que los ingresos de la unidad familiar eran inferiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional. Las ayudas del I.N.V. no podían superar el 26% del precio de

³⁹ MAESTRE YENES, P: "*La política...*" Op. cit., pág. 14.

venta y las tendría que devolver el beneficiario tras la amortización del préstamo hipotecario solicitado en primer lugar.

Las "*Viviendas Sociales*" tenían además un precio de venta máximo establecido por el Ministerio de la Vivienda según la localización geográfica de las mismas, idea ya aplicada anteriormente, pero que se había abandonado en la política anterior. Estos módulos aprobados por el Ministerio de la Vivienda se calculaban en función de los diferentes costes de construcción en cada región y se revisaban trimestralmente de forma automática aplicando una fórmula matemática que, por su rigidez, no se adaptaba bien a la evolución real de la inflación, quedando unas veces por debajo y otras por encima de la misma.

La tramitación administrativa de la "*Vivienda Social*" era muy complicada, mezcla de calificaciones objetivas a las viviendas y calificaciones subjetivas a las familias:

1. CALIFICACIONES OBJETIVAS

Los promotores solicitaban esta calificación respecto a viviendas sin iniciar, iniciadas o terminadas -en contra de lo que sucedía en el Régimen del 63 en que sólo se podía solicitar una vez acabadas- y el I.N.V. era el responsable de pronunciarse al respecto, tras comprobar que se cumplían las condiciones (metros cuadrados, precio...) establecidas. Estas viviendas sólo podían venderse a familias que hubiesen obtenido la calificación subjetiva.

2. CALIFICACIONES SUBJETIVAS

Si una familia obtenía esta calificación, tenía derecho a apoyo financiero en el momento en que tuviera que hacer frente a la amortización de un préstamo hipotecario para la adquisición de una vivienda calificada, pero no le daba derecho automáticamente a la adjudicación de una vivienda protegida. Sin embargo, esta importante precisión no fue bien comprendida, por lo que muchas familias creyeron que obtener la calificación subjetiva -que realmente sólo tenía validez y utilidad una vez que se había empezado a pagar una vivienda- implicaba la adjudicación de un piso.

Así, si no existía la suficiente oferta de viviendas -que como hemos visto dejó en principio de apoyarse, limitándose a un apoyo a la demanda al considerarse que aquélla era ya lo bastante fuerte por si misma y que ante estímulos de ésta respondería bien- era indiferente haber obtenido la calificación subjetiva o no.

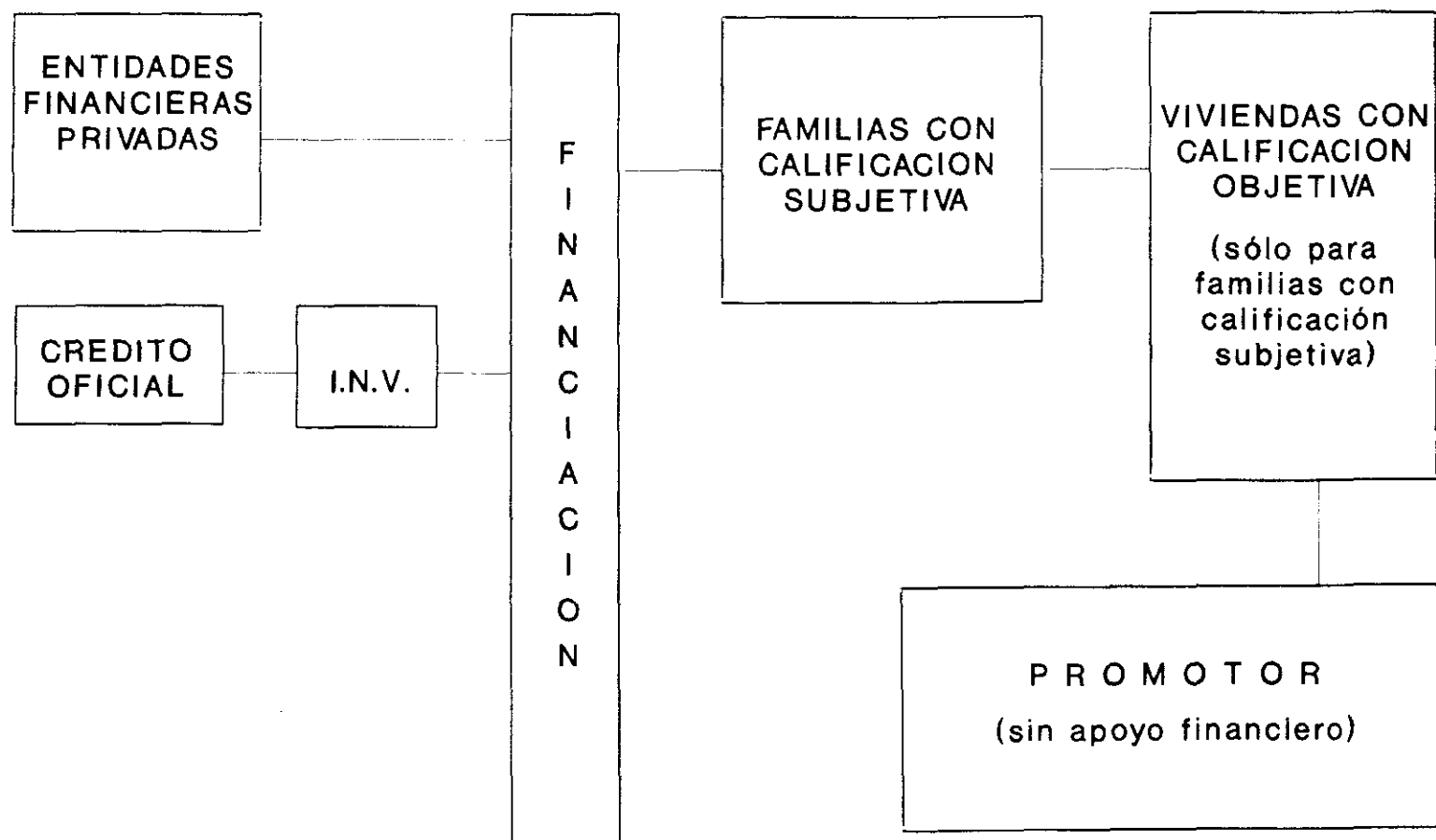
El resultado del esquema (ver página 290) fue un fracaso rotundo: los promotores, privados en principio de ayuda financiera, que luego acabó concediéndoseles, recelaban de una demanda limitada a la concesión de una calificación que sólo podía otorgar la Administración y que en el fondo implicaba la insolvencia de las familias adquirentes.

Sin embargo, las principales razones de fracaso del sistema radican en los mecanismos de financiación ⁴⁰:

⁴⁰ OLIVEROS LAPUERTA, V: "*Estudio...*" Op. cit., pág. 21.

1. La vivienda del "*Grupo I*", dirigida a un estrato social acomodado, se financiaba a través del Crédito Oficial, mientras que las "*Viviendas Sociales*" obtenían financiación de las entidades financieras privadas: Cajas de Ahorro y Banca privada, a pesar de estar dirigidas a las clases humildes. El planteamiento era erróneo, dado que lógicamente estas clases más humildes tenían problemas de solvencia y muchas dificultades a la hora de obtener financiación en las entidades privadas.
2. Otra cuestión que aún empeoró más la situación de las "*Viviendas Sociales*" fue la siguiente: en el verano de 1.977 el gobierno de la U.C.D. comienza una progresiva asimilación de las Cajas de Ahorros, con gran actividad financiera en el campo de la construcción, a la Banca privada, iniciándose un importante proceso liberalizador del mercado financiero, al reducirse los coeficientes obligatorios de préstamos de regulación especial que habían determinado la importante actividad de las Cajas de Ahorro en el sector. (De esta cuestión nos ocuparemos con más detenimiento en el Capítulo 4 de esta Tesis Doctoral).
3. Por su parte, el Crédito Oficial tampoco participó activamente, en parte también porque aún no había reestructurado al B.C.C. y B.H.E.
4. El fracaso de esta política de vivienda responde también al marco macroeconómico en que se desarrolló: un contexto de ininterrumpida destrucción de empleo y de constante inflación, acompañados de elevados tipos de interés que aún endurecían más las condiciones de financiación.

ESQUEMA DE CALIFICACIONES SUBJETIVAS



Consciente de su quiebra, un Real Decreto de 5 de agosto de 1.977 trata de reestructurar el sistema:

El único apoyo financiero a la demanda va a ser la entrega con cargo a los fondos del I.N.V. del 26% del principal más intereses del préstamo hipotecario para la adquisición de vivienda, lo cual agudizó aún más el problema, por tratarse de una cantidad testimonial.

Se va a dirigir parte de la financiación privilegiada a viviendas libres, lo cual puede considerarse un disparate, pero era el precio por evitar que la oferta se desplomara más todavía.

En conjunto, el plan puede calificarse de total fracaso, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda, hasta el punto de que aunque se construyeron poquísimas viviendas, sobre todo en relación con los objetivos, había exceso de oferta ante una demanda deprimidísima a causa, en definitiva, de las inciertas expectativas familiares frente a la inflación, los intereses crecientes, el paro,...

En parte la responsabilidad del fracaso cabe atribuirse a la falta de realismo de la propia política de viviendas, al contexto macroeconómico de la crisis y la liberalización de la política financiera al destruir los circuitos privilegiados de crédito a la construcción sin crear ninguna contrapartida.

3.2.4.2. La política de viviendas de protección oficial de 1.978 a 1.980.

Fue regulada por el Real Decreto-Ley 31/ 1978 de 31 de octubre. La primera aportación consiste en la unificación de todos los regímenes anteriores, al establecerse un único tipo de V.P.O. de una superficie máxima de 90 metros cuadrados útiles. De nuevo, como continuación de la política anterior, se fomenta la ayuda a la demanda de forma selectiva e individualizada frente a la ayuda "*a la piedra*", es decir discriminando a los individuos en función de sus características subjetivas. Se simplifica toda la completa tramitación administrativa anterior y se intenta racionalizar la distribución de las ayudas en función de criterios de equidad social.

Otra novedad consiste en que no es necesaria una calificación subjetiva determinada para acceder a una V.P.O. pero sólo determinadas familias obtendrán financiación privilegiada para hacer frente a pagos de hasta el 70% del precio de venta.

Asimismo, se establecían baremos de calidad y diseño y se establecían precios máximos de venta diferentes en cada área geográfica, equivalentes al 20% del módulo que el M.O.P.U. fijaba para cada zona. Este módulo calculado por el M.O.P.U. se establecía en función de los metros cuadrados útiles de la vivienda e incluía un margen de beneficios para el promotor considerado como razonable.

Como la inflación era un problema cotidiano, se arbitró un sistema de revisión periódica del precio en base a una formulación matemática similar a la

aplicada en el régimen anterior. De todas formas, dejando a un lado sus posibles ventajas, fue considerado un sistema de revisión inflacionista⁴¹.

Respecto a la tramitación administrativa, se simplifica notablemente, dando un mayor protagonismo a los promotores, a la vez que se establece un sistema de infracciones bastante realista para los que incumplan las normas. Existen ayudas a los promotores y ayudas a las familias, estructuradas de la siguiente manera:

1. AYUDAS A LOS PROMOTORES.

El M.O.P.U. calculaba unos módulos por área geográfica que se revisaban periódicamente. El precio máximo de una V.P.O. -que podía alcanzar como máximo los 90 metros útiles- era el resultado de añadirle al módulo un 20% más. Si el promotor construye una vivienda por debajo del precio establecido, como las ayudas se establecían en función del módulo y no del precio, cuanto menor fuese el precio de la vivienda mayor sería la financiación conseguida. De esta forma se intentó incentivar la oferta de viviendas a bajo precio o al menos por debajo del máximo admisible.

2. AYUDAS A LOS ADQUIRENTES.

En este aspecto se avanza bastante respecto a la anterior política de "*Viviendas Sociales*":

- a) Van a ser las Entidades Oficiales de Crédito las encargadas de ofrecer

⁴¹ MAESTRE YENES, P: "*La política de vivienda...*" Op. cit., pág. 16.

financiación a las familias con derecho a una "*ayuda económica personal*".

Las familias que no tengan reconocido este derecho pueden acudir a las Cajas de Ahorros y Banca Privada en demanda de financiación.

- b) Los adquirentes con ingresos anuales inferiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional pueden acudir -una vez que tengan un contrato o compromiso de compra-venta sobre una vivienda- al M.O.P.U. a solicitar una ayuda económica personal para adquirir esa V.P.O. De esta forma se trata de evitar la paradoja existente en la política de "*Viviendas Sociales*" por la que familias con la calificación subjetiva correspondiente carecían de V.P.O.
- c) Las V.P.O. podían ser adquiridas tanto si las familias tenían ayuda personal como si no y tanto si se utilizaban bajo el régimen de alquilar o mediante compra-venta.

En suma, los planteamientos globales del Plan fueron acertados⁴²:

1. Se aprende de los errores cometidos en el programa de Viviendas Sociales y se apoya a la demanda sin descuidar a la oferta.
2. Se asegura la construcción de V.P.O. de calidad y tamaño (hasta 90 metros cuadrados) aceptables, pero no se las dirige exclusivamente a un nivel de renta: cualquiera puede acceder a una V.P.O., pero sólo los necesitados obtendrán financiación "*blanda*".

⁴² Vid. JORDAN, J.M. y FUENTES, V.: "*Política de ...*" Op. cit., pág. 411.

3. Se intenta reactivar un sector de enorme importancia en la economía, sobre todo por sus efectos multiplicadores.

3.2.4.3. El Plan Trienal de la Vivienda 1.981 a 1.983.

3.2.4.3.1. *Contenido.*

El Plan 1.981/1.983 es la consecuencia del programa de política socioeconómica del Gobierno de la U.C.D. entonces en el poder. Este Plan es expuesto por el entonces Presidente del Gobierno en el Pleno del Congreso de los Diputados el 16 de Septiembre de 1980, siendo su base legal el Real Decreto 2.455/1.980 de 7 de noviembre.

Cuantitativamente el Plan programaba la iniciación de 571.000 viviendas de protección oficial y la creación, como efecto indirecto, de 257.000 puestos de trabajo.

Estos objetivos fueron planteados a partir de un contexto de creciente paro en el sector de la construcción, que en 1.980 llegaba al 24,7% de la población activa del sector (ver sobre esta cuestión el estudio realizado en el capítulo I de esta Tesis Doctoral) y de la preocupante situación en el mercado de la vivienda, al constatarse la disminución simultánea tanto de V.P.O. (de promoción pública y privada) como de viviendas libres (ver cuadro 3.3.).

Cuadro 3.3

**EVOLUCION DEL NUMERO DE VIVIENDAS
INICIADAS EN EL PERIODO 1970 - 1980**

(Datos en miles de viviendas)

	V.P.O.	LIBRES	TOTAL
1970	181	164	345
1971	209	169	371
1972	181	175	356
1973	225	185	410
1974	192	188	380
1975	196	163	359
1976	207	123	330
1977	145	167	312
1978	144	170	314
1979	127	129	256
1980	132	129	251

Fuente: Dirección General para la Vivienda y Arquitectura.

Por tanto, el Plan Trienal nace con el doble objetivo de satisfacer las necesidades de vivienda de la población con menores niveles de renta y de fomentar la creación de empleo en el sector, relanzando la actividad constructora.

En un contexto de crecimiento de los tipos de interés, tal como nos muestra el gráfico 3.1, las viviendas protegidas se ofrecían al 11%, es decir a un tipo inferior al del mercado, con lo que la demanda de V.P.O. había crecido muchísimo, pero no su oferta.

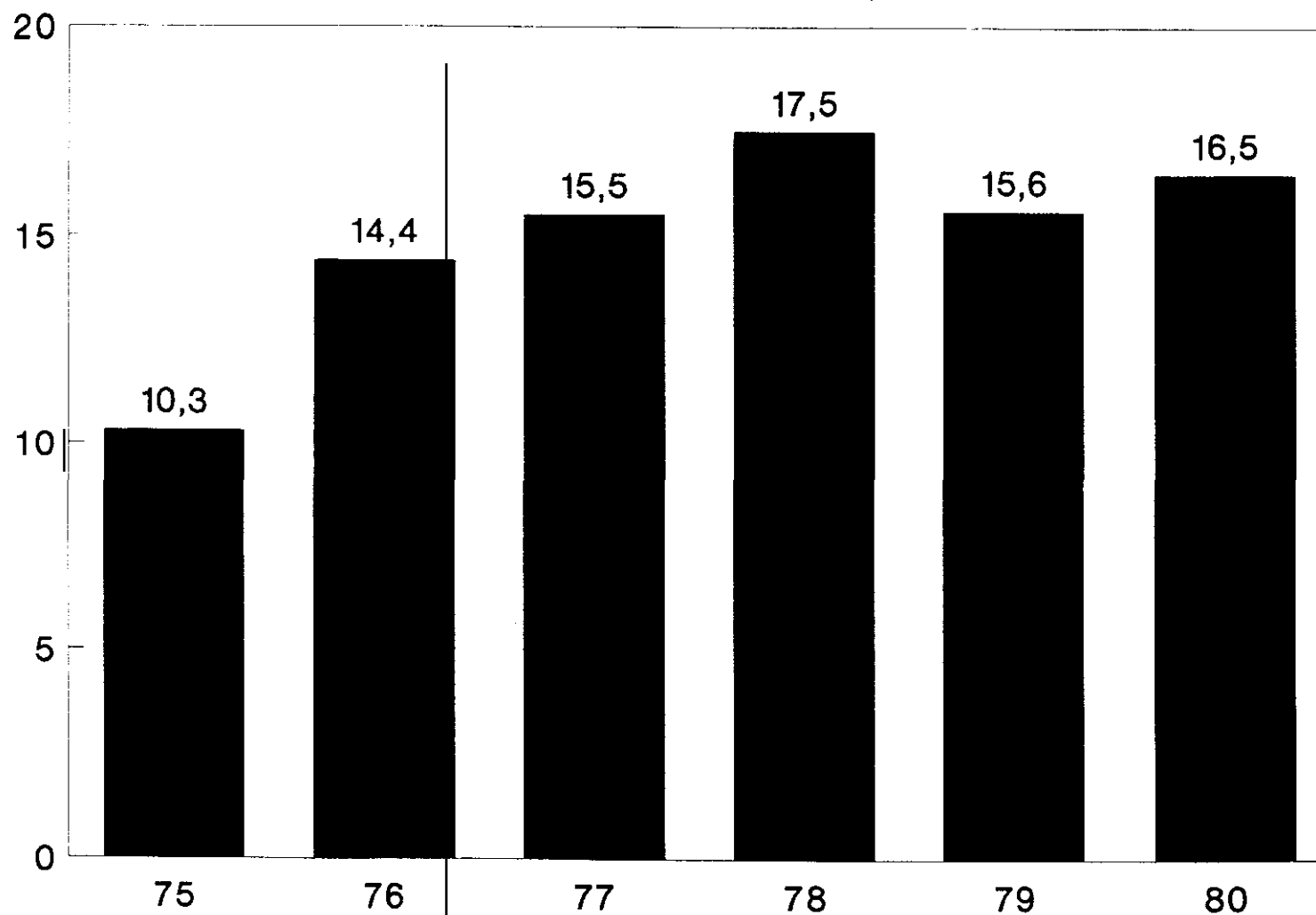
En suma, el objetivo cuantitativo era la construcción de un total de 571.000 V.P.O. tanto públicas como privadas, cuyo desglose anual puede verse en el siguiente esquema:

(Miles de viviendas)

AÑO	PROMOCION PRIVADA	PROMOCION PUBLICA	TOTAL
1981	151	30	181
1982	165	30	195
1983	165	30	195
TOTAL	481	90	571
PORCENTAJE	84	16	100

Las V.P.O. de promoción pública estaban destinadas a los niveles más bajos de ingresos y a resolver el problema del chabolismo y de infraviviendas.

**GRAFICO 3.1. EVOLUCION DEL TIPO DE INTERES DEL MERCADO
INTERBANCARIO A TRES MESES (MEDIAS DE CIFRAS DIARIAS)**



Fuente: Boletín Estadístico del
Banco de España.

Para poder acceder a una V.P.O. de promoción pública, los ingresos de los demandantes no podrían superar 1,5 veces el S.M.I.

La V.P.O. de promoción privada podía ser de dos tipos:

- 1.- V.P.O. de promoción privada con ayudas económicas personales adicionales, para ingresos inferiores a 2,5 veces el S.M.I. (el Real Decreto 1.224/1.983 amplía este límite a 3 veces).
- 2.- V.P.O. de promoción privada sin ayuda económica personal.

En las siguientes páginas puede verse la distribución de los objetivos entre los dos grupos y el esfuerzo previsto por cada entidad.

El Real Decreto 2.455/1.980 de 7 de noviembre, sobre financiación y seguimiento del Plan Trienal 1.981-1.983, creó la Comisión de Seguimiento del Plan Trienal, con la doble misión de suministrar información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y de proponer al Gobierno todas las actuaciones que creyera convenientes para solventar las dificultades que fueran surgiendo. A este fin, la Comisión quedaba obligada a elevar un informe trimestral a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

La Comisión de Seguimiento estudió todas las desviaciones que iban produciéndose respecto al objetivo de las V.P.O. de promoción privada, pronunciándose a favor de medidas complementarias que las corrigiesen.

La Comisión estaba formada en principio por un Presidente (que generalmente era el Presidente del Banco Hipotecario de España) y seis vocales en representación del I.C.O., Cajas de Ahorros, Banca Privada, Ministerio de Economía y Hacienda y M.O.P.U. (este último con dos representantes). Posteriormente se añade a la Comisión un representante de la Asociación Nacional de Promotores-Constructores de Edificios.

La distribución cuantitativa entre ambos grupos era la siguiente:

V.P.O. DE PROMOCION PRIVADA A INICIAR

(Miles de viviendas)

AÑO	TIPO DE AYUDA		TOTAL
	CON AYUDA ECA. PERSONAL	SIN AYUDA ECA.PERSONAL	
1981	10,00	141,00	151,00
1982	20,00	145,00	165,00
1983	30,00	135,00	165,00
TOTAL 1981-83	60,00	421,00	481,00
PORCENTAJE	10,51	74,73	84,24

El esfuerzo financiero previsto para cada entidad era el siguiente:

ENTIDADES	NUMERO DE VIVIENDAS	RECURSOS FINANCIEROS (Miles de millones)			
		A LA	AL	T O T A L E S	
		CONSTRUCCION	ADQUIRENTE	EN M.M. PTS	EN PORCENTAJE
I.P.P.V	090.000	0199,0	—	0199,0	012,0
CREDITO OFICIAL	144.000	0304,7	130,6	0453,3	026,3
CAJAS DE AHORRO	214.000	0455,3	195,1	0650,4	039,2
BANCA PRIVADA	123.000	0261,2	119,1	0373,1	022,5
TOTAL	571.000	1220,2	437,6	1657,8	100,0

Los cuadros 3.4 y 3.5 forman parte de los Informes de la Comisión sobre la evolución del Plan Trienal y el comportamiento de los agentes comprometidos.

A la vista de las desviaciones producidas respecto a los objetivos, la Comisión de Seguimiento aconsejó la adopción de medidas adicionales que facilitaran la consecución de los mismos. Así, se aprobaron el Real Decreto 373/1.982 de 12 de febrero y el Real Decreto 1.610/1.981 de 3 de julio, que incluyeron en el ámbito de actuaciones protegibles a la rehabilitación de viviendas en determinadas condiciones, aspecto bastante descuidado en ese momento (y que si bien es cierto que no tuvo ningún efecto real, abrió la posibilidad a un mayor desarrollo normativo en el Plan Cuatrienal), así como a la construcción de viviendas libres.

El Real Decreto 1.224/1.983 de 4 de mayo y la Orden Ministerial de 12 de julio de 1.983 introdujeron reformas dentro del capítulo de ayudas personales incluyendo un préstamo adicional y sin interés de 120.000 pts. para 1.983. Además, para ser beneficiario de ayudas económicas personales basta no rebasar 3 veces el S.M.I.

En principio, y como ya se sabía, existían dificultades para conseguir toda la financiación necesaria de las Cajas de Ahorros y del Crédito Oficial. Así, exactamente se calculaba un *"agujero"* de unos 633 mil millones de pesetas. Por esta razón, en el propio Real Decreto 2.455/1.980 de 7 de noviembre (base legal del Plan Trienal) se establece la posibilidad de que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo estableciera convenios con las entidades financieras a fin de subvencionar los tipos de interés que éstas concedieran a la construcción de V.P.O.

Cuadro 3.4

PROGRAMA DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL 1981-1983
VOLUMENES FINANCIEROS SEGUN LAS DISTINTAS ENTIDADES

(Millones de pesetas corrientes)

Año	Entidades privadas de crédito										Entidades oficiales de crédito					
	Casas de Ahorro					Rancos privados					Sin ayuda económica personal			Con ayuda económica personal		
	Fondo regulación especial		Con subvención de tipo de interés		Total	Con subvención de tipo de interés		Total entidades privadas de crédito		Total entidades privadas de crédito	Sin ayuda económica personal		Sin ayuda económica personal	Con ayuda económica personal		Total entidades oficiales de crédito
	Concesión	Disposición	Concesión	Disposición		Concesión	Disposición	Concesión	Disposición		Concesión	Disposición	Concesión	Disposición	Concesión	Disposición
	Concesión	Disposición	Concesión	Disposición	Concesión	Disposición	Concesión	Disposición	Concesión	Disposición	Concesión	Disposición	Concesión	Disposición	Concesión	Disposición
1981	20.698	4.140	121.606	20.321	122.304	24.461	71.501	14.300	193.805	38.761	71.501	14.300	18.816	3.763	90.317	18.063
1982	27.196	15.828	128.551	76.513	155.947	92.341	90.618	53.875	246.565	146.216	59.007	47.552	42.148	17.838	101.155	65.390
1983	35.404	26.988	141.617	123.080	177.021	150.068	99.132	86.585	276.153	236.653	42.485	59.451	74.840	44.913	117.325	104.364
1984	—	25.921	—	129.375	—	135.295	—	76.751	—	212.047	—	38.945	9.032	57.080	9.032	96.025
1985	—	10.621	—	42.485	—	53.166	—	29.740	—	82.846	—	12.745	15.173	36.415	15.173	49.160
Total	83.498	83.498	371.774	371.774	455.272	455.272	261.251	261.251	716.523	716.523	172.993	172.993	160.009	160.009	333.002	333.002

Año	Total entidades de crédito		Promoción pública (I.P.P.V.)		Total programa	
	Concesión	Disposición	Concesión	Disposición	Concesión	Disposición
1981	284.122	56.824	66.189	21.294	350.311	78.118
1982	347.720	211.606	74.132	43.540	421.852	255.146
1983	393.478	341.017	83.027	73.969	476.505	414.986
1984	9.032	308.072	—	52.929	9.032	361.001
1985	15.173	132.006	—	31.616	15.173	163.622
Total	1.049.525	1.049.525	223.348	223.348	1.272.873	1.272.873

Fuente: Comisión de Seguimiento del Plan Trienal

Cuadro 3.5

PROGRAMA DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL 1981-1983
VIVIENDAS A FINANCIAR POR LAS DISTINTAS ENTIDADES DE CREDITO

(Miles de viviendas)

Año	Entidades privadas de crédito					Entidades oficiales de crédito				
	Cajas de Ahorro			Bancos					Promoción	Total programa
	Fondo regulación especial	Con subsidiación de tipo de interés	Total	Con subsidiación de tipo de interés	Total entidades privadas de crédito	Sin ayuda económica personal	Con ayuda económica personal	Total entidades oficiales de crédito	Pública (IPPV)	
1981	11	54	65	38	103	38	10	48	30	181
1982	13	61	74	43	117	28	20	48	30	195
1983	15	60	75	42	117	18	30	48	30	195
Total periodo	39	175	214	123	337	84	60	144	90	571
%	6,83	30,65	37,48	21,54	59,02	14,71	10,51	25,22	15,76	100,00

Fuente: Comisión de Seguimiento del Plan Trienal

Asimismo, el Crédito Oficial, que comprendía la actuación del Banco de Crédito a la Construcción -desaparecido en 1.982- y Banco Hipotecario de España, podían también establecer convenios con otras entidades financieras con el mismo objetivo.

Así, la Administración Pública entabla negociaciones con la Asociación Española de Banca Privada (AEB), que vinculan a todos sus asociados, y con la Confederación Española de Cajas de Ahorros, que no vinculaba a sus socios en tanto no fuera ratificado por cada uno de ellos.

Esta diferencia aparentemente mínima, dió lugar a resultados bien diferentes.

El Gobierno propuso a las entidades privadas un tipo de interés para los préstamos que se destinasen directamente o a través del Crédito Oficial (B.C.C. y B.H.E.) al Plan Trienal, del 14%. A los adquirentes sólo se les cobraría el 11% y el resto pasaría a estar subvencionado con cargo al Instituto de Promoción Pública para la Vivienda (I.P.P.V.). Este organismo surge al refundirse mediante el R.D. Ley 12/1.980 de 26 de Septiembre el I.N.V., la Administración Social del Patrimonio Social Urbano y el Instituto de Urbanización.

Puede afirmarse que el elemento inspirador del Plan es la creación de empleo, pero también la realización de una política de viviendas social. En el preámbulo del Real Decreto 2.455/80 se expone como motivación del Plan que *"la lucha frente al desempleo mediante el fomento de la actividad económica requiere, a corto plazo, un impulso a la construcción de viviendas, movilizand*

importante de recursos del sistema financiero en condiciones adecuadas para los adquirentes de viviendas de protección oficial, mediante la oportuna subvención con cargo a los recursos públicos".

Así, puede afirmarse que el Plan Trienal era un programa ambicioso en cuanto a los objetivos y métodos de financiación. Las V.P.O. de promoción pública se financiarían con cargo a los Presupuestos Generales, las V.P.O. de promoción privada se financian mediante los cauces tradicionales y a partir del establecimiento de convenios (Real Decreto 2.455/1.980) con los Bancos y Cajas de Ahorro, por los cuales estas instituciones se comprometían a conceder créditos para la construcción de V.P.O. a tipos de interés inferiores a los de mercado -ya hemos señalado que la Administración subvencionaba el 3%- y a cambio, como atractivo adicional, la Administración computaba dichos préstamos en los Coeficientes obligatorios de Inversión de la Banca Privada o en los de Créditos de Regulación Especial de las Cajas de Ahorro⁴³.

3.2.4.3.2. Grado de cumplimiento del Plan Trienal.

Como ya hemos señalado, la Comisión de Seguimiento del Plan Trienal vigilaba fundamentalmente el grado de cumplimiento de las V.P.O. de promoción privada estableciendo la siguiente tendencia:

⁴³ Sobre la historia y situación actual de los coeficientes obligatorios puede consultarse a PAREJO, J.A., RODRIGUEZ SAIZ, L. y CUERVO, A: *"Manual de Sistema Financiero"*, Ed. Ariel, Barcelona, 4ª Ed. 1991, Capítulo 7.

(Datos en miles de unidades).

	1.981	1.982	1.983	TOTAL
OBJETIVOS DE V.P.O				
PROMOCION PRIVADA				
	151	165	165	481
V.P.O. REALMENTE				
FINANCIADAS				
	137,2	156,6	135,2	429
GRADO DE				
CUMPLIMIENTO (%)	90,9	94,9	81,9	89,2

En los cuadros 3.6 y 3.7 puede observarse de forma pormenorizada el comportamiento de cada grupo de entidades financieras a lo largo de cada uno de los años del Plan. De su estudio pueden extraerse interesantes conclusiones:

1. La mayoría de los créditos concedidos por las Cajas de Ahorros (413.988 millones de pesetas) no estaban acogidos al convenio de subsidiación de intereses (sólo el 2,4% concedieron bajo convenio), por lo que su labor financiera fue magnífica.

PROGRAMA DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL 1981-1983
ACTUACION CORRESPONDIENTE AL AÑO 1981

	Objetivo del Plan		Con firma de acuerdo o autorización administrativa		Concesiones de crédito	
	Miles viviendas	Millones de pesetas	Miles viviendas	Millones de pesetas	Miles viviendas	Millones de pesetas
1 PROMOCION DIRECTA	30	66.189	31,6	69.441	31,6	69.441
2 CREDITO OFICIAL	48	90.317	53,8	93.266	53,8	93.266
3 CAJAS DE AHORROS	65	122.304	52,5	99.032	46,6	78.777
Coeficiente de regulacion especial	11	20.698	11	20.698	15,0	19.620
Subsidiación de intereses	Directos	54	101.606	35,7	67.370	31,1
	A través del Crédito Oficial			5,8	10.964	0,5
4 BANCA PRIVADA	38	71.500	38	71.500	36,8	66.742
A través del Crédito Oficial	26,5	49.664	30,8	57.976	32,1	57.944
Directos	11,5	21.836	7,2	13.524	4,7	8.798
SUMA	151	284.121	144,3	263.798	137,2	238.785
TOTAL	181	350.310	175,9	333.239	168,8	308.226

Fuente: Comisión de Seguimiento del Plan Trienal

Cuadro 3.7

PROGRAMA DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL 1981-1983 ACTUACION CORRESPONDIENTE AL AÑO 1982

		Objetivo del Plan		Con firma de acuerdo o autorización administrativa		Concesiones de crédito	
		Miles viviendas	Millones de pesetas	Miles viviendas	Millones de pesetas	Miles viviendas	Millones de pesetas
1	PROMOCION DIRECTA	30	74.132	30	74.132	27,9	68.812
2	CREDITO OFICIAL	48	101.155	48,6	102.391	47,4	102.391
	Autorizaciones ordinarias para Viviendas de Protección Oficial					47,4	102.391
	Autorizaciones ordinarias para viviendas libres y rehabilitación	48	101.155	48,6	102.391	—	—
3	CAJAS DE AHORROS	74	155.947	85,9	179.653	75,2	159.858
	Coefficiente de regulación especial	13	27.396	3,8	8.030	16,5	29.175
	A través Crédito Oficial						
	Con subsidiación de intereses			5,4	11.338	2,7	5.613
	Sin subsidiación de intereses	61	128.551	—	—	—	—
	Directos						
	Con subsidiación de intereses			76,7	160.285	54,7	122.130
	Sin subsidiación de intereses					1,3	2.940
4	BANCA PRIVADA	43	90.618	44,7	94.211	34,0	72.970
	A través Crédito Oficial						
	Con subsidiación de intereses			33,7	71.141	30,3	64.043
	Sin subsidiación de intereses	43	90.618	—	—	—	—
	Directos						
	Con subsidiación de intereses			11,0	23.070	3,0	7.534
	Sin subsidiación de intereses					0,7	1.393
	SUMA	165	347.720	179,2	376.255	156,6	335.219
	TOTAL	195	421.852	229,2	450.387	184,5	404.031

Fuente: Comisión de seguimiento del Plan Trienal

PROGRAMA DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL 1981-1983 ACTUACION CORRESPONDIENTE AL AÑO 1983

		Objetivo del Plan		Con firma de acuerdo o autorización administrativa		Concesiones de crédito	
		Miles viviendas	Millones de pesetas	Miles viviendas	Millones de pesetas	Miles viviendas	Millones de pesetas
1	PROMOCION DIRECTA	30	83.027	30	83.027	28,3	78.185
2	CREDITO OFICIAL	48	117.325	35,4	86.500	22,4	69.001
	Autorizaciones ordinarias para Viviendas de Protección Oficial					22,4	69.001
	Autorizaciones ordinarias para viviendas libres y rehabilitación	48	117.325	35,4	86.500	—	—
3	CAJAS DE AHORROS	75	177.021	85	200.562	72,2	175.353
	Coefficiente de regulación especial	15	35.404	Incluidos en directos		3,9	9.594
	A través Crédito Oficial						
	Con subsidiación de intereses			5,2	12.289	1,4	3.339
	Sin subsidiación de intereses	60	141.617	—	—	0,0	37
	Directos						
	Con subsidiación de intereses			79,8	188.273	64,0	155.859
	Sin subsidiación de intereses					2,9	6.524
4	BANCA PRIVADA	42	99.132	48,0	113.437	36,0	88.026
	A través Crédito Oficial						
	Con subsidiación de intereses			30,0	70.995	27,2	65.814
	Sin subsidiación de intereses	42	99.132	—	—	2,6	4.996
	Directos						
	Con subsidiación de intereses			18,0	42.442	5,6	15.813
	Sin subsidiación de intereses					0,6	1.403
	SUMA	165	393.478	168,4	400.499	130,6	332.380
	TOTAL	195	476.505	198,4	483.526	158,9	410.565

Fuente: Comisión de Seguimiento del Plan Trienal

2. Sin embargo, la Banca privada tuvo un comportamiento totalmente diferente: el 84,7 del volumen total de créditos concedidos lo fueron bajo convenio.
3. Destaca asimismo la labor mediadora del Crédito Oficial, pues gran parte de los créditos concedidos por las Cajas de Ahorros y la Banca privada se canalizaron a través del Crédito Oficial.
4. Podemos además evaluar porcentualmente la concesión de créditos sobre los objetivos propuestos a lo largo de los 3 años del Plan a través de las siguientes cifras:

	CONCESION DE CREDITOS miles millon.	PORCENTAJE SOBRE OBJETIVOS			PTAJE. MEDIO TOTAL
		1981	1982	1983	
PROMOCION PUBLICA	216,4	104,9	092,8	94,2	96,9
CREDITO OFICIAL	264,7	103,3	101,2	58,8	85,7
CAJAS DE AHORROS	414,0	064,4	102,5	99,1	90,9
BANCA PRIVADA	227,7	093,3	080,5	88,8	87,2
TOTAL	1.112,8	088,0	095,8	86,2	89,9

Fuente: Comisión de Seguimiento del Plan Trienal

Destaca en ellas la baja participación de las Cajas de Ahorros en 1.981 (64,4%) debido, como ya señalamos anteriormente, a que el convenio firmado por la C.E.C.A. con el M.O.P.U. no era vinculante para todos sus miembros hasta que no lo ratificaran individualmente, así como el fulminante descenso del Crédito Oficial en 1.983 (58,8%) debido a la recomendación del I.C.O. de que se utilizaran lo menos posible sus dotaciones y que el B.H.E. utilizara preferentemente los fondos obtenidos vía convenio de las demás entidades financieras.

3.2.4.3.3. *Análisis crítico del Plan Trienal.*

Vamos a pasar revista sintéticamente a los principales logros conseguidos por Plan Trienal y a sus principales deficiencias⁴⁴:

1. El volumen de viviendas construido rondó el 90% (exactamente el 89,2%) del propuesto como objetivo.
2. El volumen de V.P.O. iniciadas fue de 400.200 viviendas, aproximadamente el 78% del total. Sin embargo, siguió constatándose la desviación de parte de las mismas hacia estratos de población que deberían haber sido atendidos por el sector libre.

⁴⁴ Diversos autores han enjuiciado el Plan Trienal de Viviendas. Entre otros, pueden consultarse los siguientes trabajos:

- GUILLEN, A.L., SAN PEDRO, H.A y TINAUT J, J.: "*Evolución de la Política...*" Op. cit., págs. 30 a 35.
- TAMAMES, R: "*Estructura Económica...*" Op. cit., págs. 359 a 361 de la edición de 1980.
- JORDAN, J.M. y FUENTES, V: "*Política...*" Op. cit., págs. 412 a 414.

Asimismo, resulta de indudable valor remitirse a los diversos "*Informes*" ofrecidos por la Comisión de Seguimiento del Plan Trienal y a los "*Informes Anuales*" de SEOPAN de los años 1981, 1982 y 1983.

3. La introducción de viviendas libres y rehabilitación en el Plan por el Real-Decreto 373/82 y Decreto 1.610/81 fue más simbólico que real, aunque permitió apreciar un cambio de actitud interesante.
4. Las ayudas económicas personales adquirieron mayor peso que las generales, lo cual también puede calificarse de positivo puesto que aquéllas se concedían según las características singulares de los solicitantes.
5. El coste del Plan fue enorme, no sólo por las ayudas personales (57.629 ayudas) sino por la subsidiación de intereses (unos 171.000 millones).
6. La financiación no estaba bien estructurada, fundamentalmente al no estar coordinada con el valor de la vivienda (y no se podía hipotecar el 100% de la misma).
7. La propia estructura de las viviendas construidas no fue la adecuada, al evidenciarse una localización geográfica mal planificada, en zonas de demanda esporádica y relacionada con el turismo,... con la consecuencia de un importante stock de viviendas vacías.
8. A pesar de la existencia -como acabamos de señalar- de un amplio parque de viviendas vacías, el Plan no entró a tomar medidas respecto al sector del alquiler, que siguió jugando un papel mínimo a pesar de constatarse su necesidad de reestructuración legal.

3.2.4.4. Plan Cuatrienal de la vivienda 1.984 a 1.987.

3.2.4.4.1. *Contenido.*

El Plan Cuatrienal fue elaborado a instancias del primer Gobierno Socialista a partir de diversos estudios encargados por el M.O.P.U. y con las siguientes hipótesis de trabajo⁴⁵:

- Déficit de viviendas estimado: 230.000 viviendas, que había que enjugar en 8 años.

- Viviendas ya existentes con necesidad de obras de rehabilitación: 120.000 viviendas.

- Nuevas necesidades -provocadas por la evolución demográfica y nuevos matrimonios- cifradas en unas 100.000 a 160.000 viviendas.

A partir de estas estimaciones, el Plan Cuatrienal establece unas necesidades anuales de 250.000 a 310.000 viviendas.

La elaboración de las líneas maestras del plan recayó en el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (I.P.P.V.). Un grupo de trabajo específico dentro del I.P.P.V. elaboró además el Real Decreto 2.329/1.983 de 28 de Julio en materia de Rehabilitación, figura clave del Plan Cuatrienal que habría de verse



⁴⁵ El Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo encargó un informe previo a los trabajos de preparación del nuevo Plan. Este informe fue elaborado por SANTILLANA del BARRIO, A., SAN PEDRO, H.A., FURONES, L. y TINAUT, J.J. y llevaba por título: *"Informe sobre la financiación del sector viviendas durante el período 1.984-1.986"*, Madrid, 9 de Mayo de 1.983.

acogida a la financiación privilegiada de éste⁴⁶.

De hecho, el Plan preveía que con el paso del tiempo se produciría un trasvase de recursos de V.P.O. de nueva construcción a rehabilitación, estimándose como objetivo a largo plazo 100.000 actuaciones anuales.

Por fin, el 14 de diciembre de 1.983 fue aprobado por el Consejo de Ministros el Plan Cuatrienal de la Vivienda 1.984-1.987, recogido en el Real Decreto 3.280/1.983 de 14 de diciembre y desarrollado por las Ordenes Ministeriales de 27 de enero de 1.984, 13 de enero de 1.986 y 30 de enero de 1.987.

En él se diseña un Plan de Viviendas con los siguientes objetivos (que se modificarán en el último año del Plan):

- La construcción anual de 120.000 V.P.O. de promoción privada, 30.000 V.P.O. de promoción pública y 20.000 actuaciones de rehabilitación, lo que supondría en conjunto una inversión anual de 350.000 millones de pesetas.

- La construcción de 230.000 viviendas libres, aunque es muy discutible su inclusión real como objetivo dentro del Plan, puesto que no se arbitró ningún tipo de medida para alcanzarlo.

Para las viviendas de promoción privada (120.000 unidades) se establecían préstamos de hasta el 80% del valor de la vivienda, con un plazo de amortización de hasta 16 años (los 3 primeros años de carencia sólo se pagarían intereses) y

⁴⁶ Vid. I.P.P.V.: *"Informe sobre la situación, tendencias y políticas a aplicar en el sector de la vivienda"*, Madrid, Mayo de 1983.

cuotas de amortización crecientes al 3 % anual.

Para las viviendas de promoción pública (30.000 unidades), los préstamos podían alcanzar el 95% del valor del inmueble, el plazo de amortización se extendería a 25 años y el tipo sería del 5%.

Para la rehabilitación protegida (20.000 unidades) el préstamo no podría exceder del 60% del presupuesto de obras, el plazo de amortización sería de 13 años y el tipo de interés oscilará entre el 11 y 8 %.

El Plan Cuatrienal preveía también subvenciones para las rentas familiares inferiores a 1.560.000 pesetas anuales, distintas según tramos de rentas.

El total de inversión anual, unos 350.000 millones de pesetas, tenían que ser aportados de la siguiente manera:

	MILLONES DE PTS.	PORCENTAJE
CREDITO OFICIAL	100.000	28,6
CAJAS DE AHORROS	200.000	57,1
CAJA POSTAL	20.000	5,7
BANCA PRIVADA	30.000	8,6
TOTAL	350.000	100,0

El 21 de septiembre de 1.984, el subdirector general de Promoción Privada del I.P.P.V. declaró a la prensa que ya estaban comprometidos 315.000 millones de los 350.000 previstos en el Plan, es decir, el 90%. En la misma fecha, Victorio Valle, Director Adjunto de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, manifestaba que más del 50% de la financiación a la vivienda era tradicionalmente aportada por las Cajas de Ahorros (el 57,1% del Plan Cuatrienal), lo que quedaba corroborado en el Plan recién aprobado.

Como observaciones preliminares a los datos anteriores hay que señalar la relativa moderación de los objetivos propuestos: 120.000 V.P.O. de promoción privada anuales, frente a los objetivos marcados por el Plan Trienal:

- 151.000 en 1.981.
- 165.000 en 1.982.
- 165.000 en 1.983.

La explicación de esta cautela debe buscarse en el relativo fracaso del Plan Trienal.

Sin embargo, y a pesar de su moderación, tampoco se asegura con ella unos brillantes resultados: las V.P.O. de promoción privada llegan a 105.000 unidades anuales frente a la media del Plan Trienal de 114.000 unidades anuales.

En cuanto a la vivienda libre, se pasa de 92.000 viviendas en el Plan Trienal a 80.000 en el Plan Cuatrienal, aunque como ya hemos dicho, difícilmente puede considerarse ésto un objetivo realmente, puesto que no existe ningún tipo de mecanismo financiero para la vivienda libre creado o diseñado al

amparo del Plan Cuatrienal.

En 1.987 se evidencia una recuperación muy clara del sector de viviendas libres (151.000 unidades en 1.987), pero la verdad es que las causas de esta recuperación no son achacables al Plan Cuatrienal, sino más bien a la liberalización del alquiler, el "*boom del suelo*" en las principales ciudades y los incentivos fiscales a la vivienda como una forma de inversión. En suma, la propia reactivación económica.

3.2.4.4.2. Grado de cumplimiento de los objetivos cuantitativos y cualitativos del Plan Cuatrienal.

El balance de los principales logros del Plan Cuatrienal 1.984-1.987 de Viviendas debemos hacerlo en el marco de lo que realmente aportó al sector de la Construcción y en particular al Subsector Vivienda⁴⁷.

La primera evidencia es el relanzamiento de la actividad económica del sector sobre todo en el segmento libre. Como ya hemos dicho, esta recuperación difícilmente puede achacarse al Plan de Viviendas, pues nunca fomentó a la vivienda libre.

Desde el punto de vista del análisis cuantitativo, puede hablarse de un grado de cumplimiento del Plan próximo al 100% tanto en el logro de los objetivos

⁴⁷ En este apartado debemos remitirnos a los datos ofrecidos por los sucesivos "Informes" de la Comisión de Seguimiento del Plan Cuatrienal a los "Informes Anuales" de SEOPAN de 1.984, 1.985, 1.986 y 1.987.

físicos (miles de viviendas) como financieros (millones de pesetas)⁴⁸. Se atendió, por otra parte, a las necesidades de un amplio sector de familias, cuya débil situación financiera les hubiera impedido acceder a una vivienda digna en el mercado libre. Aproximadamente unas 240.000 familias con ingresos iguales o inferiores a tres veces el salario mínimo interprofesional (1.633.698 pts. para 1.986) se pudieron beneficiar de los recursos financieros diseñados por el Plan⁴⁹.

Los objetivos y resultados del Plan Cuatrienal pueden verse en el siguiente cuadro 3.8.

A.- REHABILITACION.

Uno de los principales logros del Plan Cuatrienal es la puesta en marcha de un proceso de rehabilitación del parque de viviendas ya existente, no sólo en el sentido de conservación, sino además de reconversión de antiguas edificaciones a usos y costumbres más modernos, en función del tamaño medio actual de las familias y sus necesidades.

Este segmento de la actividad constructora experimentó un fuerte ascenso a lo largo del Plan Cuatrienal (tal como nos muestra el Cuadro 3.9) superando las realizaciones a los objetivos, aunque mostró para 1.987 una desaceleración en aquéllas.

⁴⁸ Para 1.987 los objetivos se cifraron en número de unidades a financiar y no a iniciar, que era terminología que se había utilizado anteriormente.

⁴⁹ Vid. GONZALEZ HABA, J.L.: "1.987: último año del Plan Cuatrienal", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 1, B.H.E., Madrid, 1.987, págs. 91 y 92.

Cuadro 3.8

RESULTADOS DEL PLAN CUATRIENAL

	1984	1985	1986	1987	Total 1984-87
<i>1. VPO nueva construcción</i>					
<i>1.1 Promoción privada</i>					
1.1.1 Objetivos (miles)	120	120	120	110(a)	470
1.1.2 Realizaciones (miles)	108,3	113,2	109,0	91,3	421,8
(1.1.2)					
1.1.3 = $\frac{\text{Realizaciones}}{\text{Objetivos}} \times 100$	90,3	94,3	90,8	83,0	89,7
(1.1.1)					
<i>1.2 Promoción pública</i>					
1.2.1 Objetivos (miles)	30	30	30	30(b)	120
1.2.2 Realizaciones (miles)	14,0	28,6	13,1	23,5(b)	79,2
(1.2.2)					
1.2.3 = $\frac{\text{Realizaciones}}{\text{Objetivos}} \times 100$	46,7	95,3	43,7	78,3	66,0
(1.2.1)					
<i>1.3 Total VPO</i>					
1.3.1 Objetivos (miles)	150,0	150,0	150,0	140,0(a,b)	59,0
1.3.2 Realizaciones (miles)	122,3	141,8	122,1	114,8	501,0
(1.3.2)					
1.3.3 = $\frac{\text{Realizaciones}}{\text{Objetivos}} \times 100$	81,5	94,5	81,4	82,0	84,9
(1.3.1)					
<i>2. Rehabilitación</i>					
2.1 Objetivos (miles)	20,0	20,0	20,0	30,0	90,0
2.2 Realizaciones (miles) (c)	20,0	40,4	79,4	41,8	201,8
(2.2)					
2.3 = $\frac{\text{Realizaciones}}{\text{Objetivos}} \times 100$	100,0	200,0	397,0	139,3	224,2
(2.1)					
<i>3. Vivienda libre</i>					
3.1 Previsiones (miles) (iniciaciones)	80,0	80,0	80,0	80,0	320,0
3.2 Iniciaciones estimadas (miles)	80,2	80,5	92,2	151,3	404,2
(3.2)					
3.3 = $\frac{\text{Iniciaciones}}{\text{Previsiones}} \times 100$	100,3	100,6	115,3	189,1	126,3
(3.1)					

Fuentes: Comisión de Seguimiento del Plan Cuatrienal; D.G. para la Vivienda y Arquitectura (MOPU).

(a) Los objetivos para 1987 se cifraron en términos de actuaciones financiadas, mientras que hasta entonces lo habían sido en términos de actuaciones iniciadas. Las realizaciones se han cifrado, sin embargo, y a efectos de homologación, en términos de VPO iniciadas. Téngase en cuenta, en otro caso, que las VPO de promoción privada financiadas en 1987 alcanzaron la cifra de 112,4 miles de viviendas.

(b) Para 1987, la cifra-objetivo de VPO de promoción pública englobaba nueva construcción y rehabilitación. A efectos de comparación con las realizaciones, estas engloban asimismo ambas vertientes de actividad.

(c) Estas cifras incluyen actuaciones financiadas acogidas a la normativa estatal y a las dictadas por las Comunidades Autónomas y afectan al patrimonio residencial privado y público, excepto en 1987, en que se excluye este último por lo indicado en la nota (b).

No obstante, como los datos del cuadro 3.8 se refieren a miles de actuaciones, no consta que para 1.987 se redujera el volumen de las inversiones.

La opinión más generalizada es que, aunque el comportamiento de la rehabilitación durante el Plan Cuatrienal fue bueno, carecía aún de suficiente impulso sobre todo a nivel de información a la población y entidades financieras.

La evolución de la actividad rehabilitadora puede verse en el cuadro 3.9 más pormenorizadamente.

B.- VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL.

a) Promoción privada.

Presentan a lo largo del Plan Cuatrienal un grado de cumplimiento muy alto, próximo al 90%.

En 1.987 se introducen algunas novedades en el Plan que intentan hacer de la política de viviendas un eficaz instrumento redistribuidor de los recursos por la vía presupuestaria.

A fin de conseguirlo y puesto que uno de los objetivos básicos de la Política de Vivienda es garantizar un alojamiento digno para la población y atender a sus necesidades básicas, el Real Decreto 2569/1.986 de 5 de Diciembre introduce la obligatoriedad de justificar mediante certificado del Ayuntamiento la residencia en el municipio en que se encuentra la vivienda.

Además el Real Decreto 2.569/1.986 exigía el compromiso por parte del adquirente de dedicar la vivienda a su domicilio permanente y habitual y ocuparla en el plazo de tres meses a contar desde la adjudicación y puesta a disposición.

Cuadro 3.9

LA REHABILITACION A LO LARGO DEL PLAN CUATRIENAL

(Miles de viviendas)

	1984	1985	1986	1987	TOTAL 84-87
1. OBJETIVOS ANUALES	20,0	20,0	20,0	30,0	090,0
2. REALIZACIONES	19,3	40,4	79,4	56,1	195,2
2.1. PATRIMONIO PRIVADO	07,1	14,0	34,9	40,0	096,0
2.2. PATRIMONIO PUBLICO	06,1	20,3	40,2	14,3	080,9
2.3. MEJORA VIVIENDA RURAL	06,1	06,2	04,3	01,8	018,4

Fuente: Comisión de Seguimiento del Plan Cuatrienal.

Si no lo hacía así, tenía que cederla mediante un contrato visado, de nuevo en el plazo de tres meses, a un residente habitual de la localidad.

De esta forma trató de evitarse un fenómeno bien conocido y bastante frecuente en el pasado, al destinarse viviendas construidas con los fondos del Estado a segundas residencias, en zonas eminentemente turísticas o de alto nivel de vida.

Para muchos autores, sin embargo, siguió constatándose que existían desviaciones de este tipo de viviendas hacia estratos de población a los que sólo debería corresponderles viviendas libres y nunca del sector protegido⁵⁰.

b) Promoción pública

Uno de los principales logros del Plan Cuatrienal fue la descentralización de competencias, al comprometer a las Comunidades Autónomas en la consecución de los objetivos y la aportación de fondos, según el Real Decreto 1.494/1.987, con implicaciones directas en el mercado del suelo y en la promoción ya que por su mayor proximidad al ciudadano podrían evaluar de forma más exacta y conveniente las necesidades reales de vivienda.

⁵⁰ Sobre las desviaciones de las viviendas protegidas pueden consultarse diversos autores. Entre ellos:

- MORENO, J.R.: "Consideraciones sobre el Plan Cuatrienal de la Vivienda 1.984-1.987". Revista Española de Financiación a la vivienda núm.1, B.H.E., Madrid, 1.987, pág.93.

- GUILLEN, A.L., SAN PEDRO, H.A. y TINAUT, J.J.: "Evolución de la política..." Op.cit., pág.45.

Cuadro 3.10

V.P.O. DE PROMOCION PRIVADA EN EL PLAN CUATRIENAL

CUATRIENAL	1984	1985	1986	1987	TOTAL 1984-87
OBJETIVO DE V.P.O. A FINANCIAR (miles viviendas)	120,0	120,0	120,0	110,0	470,0
V.P.O. FINANCIADAS REALMENTE (miles de viviendas)	100,4	114,2	114,1	112,4	441,1
CUMPLIMIENTO (en porcentaje)	83,7	95,2	95,1	102,2	93,9

NOTA.- La diferencia respecto al cuadro 3.8. es que aquí son actuaciones "*a financiar*" y no "*a iniciar*".

Sin embargo, aunque esta participación ha sido considerada como un paso necesario, en este segmento de V.P.O. de promoción pública el grado de cumplimiento fue bajísimo, rondando en media el 66% y en algunos años sin alcanzar el 50% de los objetivos anuales propuestos.

El resultado es aún más desalentador si se tiene en cuenta que la Administración Central no abandonó a las Comunidades Autónomas en sus nuevos objetivos y que siguió suministrando fondos que se añadieron a los que en teoría tenían que haber ofrecido exclusivamente las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, *"la tendencia apreciada en casi todas las Comunidades Autónomas es la de disminuir la inversión de viviendas para suplir otros déficits, fundamentalmente de infraestructura, que tienen un carácter de mayor prioridad para los Gobiernos regionales. Quizá esto sea así porque aún no ha sido posible demostrar que las carencias en materia de alojamiento son más altas y más dramáticas que las que muestran las estadísticas oficiales"*⁵¹.

La financiación pública para este tipo de viviendas de promoción pública se canalizó a través del M.O.P.U. (que delegó en el I.P.P.V.) y del Fondo de Compensación Interterritorial (F.C.I.).

En la mayoría de las Comunidades se habían realizado ya abundantes transferencias en materia de viviendas, pero en las que aún no se había realizado

⁵¹ MORENO, J.R.: "Consideraciones..." Op.cit., pág.93. Sobre la cuestión de la escasez de alojamientos nos remitimos a FURONES FERRERO, J.L. y MARTIN JADRAQUE, M.R.: "Necesidades de Vivienda", Revista Situación 1.988/2, págs.48 a 58.

ese traspaso de competencias, el I.P.P.V. gestionó los fondos.

El F.C.I. recibió un 26,1% de los fondos que anteriormente recibía el M.O.P.U. para aplicarlos al sector viviendas, sin embargo, un lamentable vacío legal impedía que el F.C.I. estuviera obligado a aplicar dichos fondos al sector de la Construcción.

De hecho, la única obligación que tenía F.C.I. era la de realizar inversiones con los fondos públicos que recibía con el fin de lograr una mayor homogeneidad regional, y nada le obligaba a que las inversiones que realizara fueran estrictamente en materia de vivienda.

A fin de paliar el estrepitoso fracaso en el segmento de V.P.O. de promoción pública que se avecinaba, la Administración Central decidió intervenir cediendo nuevos fondos a las Comunidades Autónomas, pero ahora con la rigurosa condición de que se destinasen a V.P.O. de promoción pública.

En total, la Administración Central inyectó a este segmento de actividad 13.000 millones de pesetas anuales durante 1.985 y 1.986 basándose en el Acuerdo Económico y Social.

Sin embargo, a pesar de estas medidas adicionales, siguieron sin cumplirse los objetivos y el segmento de V.P.O. de promoción pública experimentó una caída casi vertical.

Pueden alegarse diversas razones como responsables de este fracaso: por una parte los problemas de gestión de Comunidades Autónomas enfrentadas a un cometido completamente nuevo. En palabras de J.R. Moreno,

"La coincidencia , en el año 1.984, del inicio del Plan Cuatrienal con el cambio del modelo de gestión mediante el traspaso de competencias desde la Administración Central hacia las Comunidades Autónomas, supuso un difícil arranque para un plan que apostaba todavía por el cumplimiento de objetivos básicamente cuantitativos. Ese año, los departamentos responsables de Vivienda en las distintas Comunidades afrontaron el triple reto de iniciar su propia gestión con unos Servicios Centrales casi inexistentes, continuar la que provenía del I.P.P.V. y soportar resignadamente las voces alarmistas que clamaban contra el nuevo modelo, cuestionando incluso la viabilidad del Plan Cuatrienal"⁵².

Por otra parte, como causas adicionales puede citarse una tímida recuperación económica que permitió a un cierto número de familias dirigirse al mercado libre, así como un más riguroso control en las adjudicaciones de viviendas a familias realmente necesitadas, lo que ralentizó el ritmo de actividad de este segmento.

De todas formas, la evolución de la inflación y el elevado coste que suponía para la Administración este tipo de viviendas imposibilitó que pudieran construirse un gran número de las mismas a partir de las condiciones financieras de partida y de los fondos disponibles.

Hay que tener en cuenta que los préstamos para este tipo de viviendas eran a 25 años y al 5% de interés y que la carga financiera para la Administración era enorme.

C.- VIVIENDA LIBRE.

La vivienda libre es el segmento que mayor impulso evidencia a lo largo del Plan Cuatrienal, sobre todo en los últimos años del Plan: 1.986 y 1.987.

⁵² MORENO, J.R.: "Consideraciones..." Op.cit., pág.93.

Cuadro 3.11

EVOLUCION DE LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS. AÑOS 1980-1988
(Número de viviendas)

	PROYECTOS VISADOS	SOLICITUDES CALIF. PROV.	CALIFIC. PROVISION.	VIVIENDAS INICIADAS			VIVIENDAS TERMINADAS			CALIFIC. DEFINITIVAS
				P.Pública	P.Privada	TOTAL	P.Pública	P.Privada	TOTAL	
1980	97,762	119,026	136,093	26,637	104,932	131,569	9,282	116,811	126,093	112,929
1981	115,502	150,385	133,859	30,357	116,677	147,234	10,182	110,094	120,276	98,892
1982	117,049	143,852	139,866	19,430	117,227	136,657	19,847	119,909	139,756	108,225
1983	119,481	138,228	122,195	29,218	111,967	141,185	27,484	114,872	142,356	107,785
1984	99,333	110,873	109,182	14,029	105,682	119,711	14,358	120,227	134,585	113,439
1985	119,008	144,752	126,299	28,603	113,226	141,829	15,903	112,708	128,611	114,067
1986	102,656	141,490	123,909	13,150	109,253	122,403	16,177	106,016	122,193	111,924
1987	105,186	119,413	107,885	9,167	91,286	100,453	13,496	102,727	116,223	108,423
1988	68,067	65,026	70,316	9,747	65,275	75,022	17,348	93,627	110,975	98,848

Fuente: Dirección General para la Vivienda y la Arquitectura

A lo largo de 1.987 las realizaciones estimadas en el año frente a las previsiones que se habían realizado en 1.987 -una medida del grado de cumplimiento- rondan el 190%. Según fuentes de S.E.O.P.A.N.⁵³, las viviendas libres experimentaron un incremento extraordinario sobre 1.986, año en el que el grado de cumplimiento también había superado el 100%. En concreto, un crecimiento del 85,1% de viviendas visadas, del 64,1% de viviendas iniciadas y del 18,3% de viviendas terminadas sobre 1.986. Por otra parte, la cifra de viviendas iniciadas más alta desde 1.978.

3.2.4.4.3. Instrumentos financieros del Plan Cuatrienal.

Fueron fundamentalmente los siguientes:

A. Convenios con entidades financieras.

- Privadas.

- Públicas, destacando aquí la labor del Crédito Oficial a través del

Banco Hipotecario de España.

B. Subsidios de préstamos cualificados que concedía el M.O.P.U.

C. Financiación directa a través de los Presupuestos Generales del Estado.

D. Subvenciones Personales.

E. Instrumentos fiscales (desgravaciones fundamentalmente).

Vamos a ver posteriormente cada uno de estos instrumentos a continuación:

⁵³ SEOPAN: "Informe Anual", Madrid, 1.987.

Cuadro 3.12

VIVIENDAS TERMINADAS POR REGIMENES. AÑOS 1980-1987

AÑOS	Grupo I	Grupo II	Subvencs.	Sociales	V.P.O. 31/78	C.Directa	Protegidas	Libres	TOTAL
1980.....	88,800	2,392	10,607	10,559	4,453	9,282	126,093	136,838	262,931
1981.....	73,511	432	2,857	6,304	26,990	10,182	120,276	115,942	236,218
1982.....	43,260	289	1,777	1,019	73,564	19,847	139,756	103,726	243,482
1983.....	19,130	128	431	788	94,395	27,484	142,356	91,711	234,067
1984.....	5,470	661	40	72	113,984	14,358	134,585	69,942	204,527
1985.....	1,605	330	60	0	110,713	15,903	128,611	62,838	191,449
1986.....	51	0	0	0	105,965	16,177	122,193	73,005	195,198
1987.....	46	0	0	0	102,681	13,496	116,223	86,354	202,577
TOTAL.....	231,873	4,232	15,772	18,742	632,745	126,729	1,030,093	740,356	1,770,449

Fuente: Dirección General para la Vivienda y la Arquitectura

Cuadro 3.13

EVOLUCION DE LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS, LIBRES Y TOTALES. AÑOS 1980-1987

(Número de viviendas)

Años y Trimestres	Proyectos visados			Viviendas iniciadas			Viviendas terminadas		
	Protegidas	Libres	Total	Protegidas	Libres	Total	Protegidas	Libres	Total
1980	97,762	180,994	278,756	131,569	118,729	250,298	126,093	136,838	262,931
1981	115,502	155,796	271,298	147,234	102,986	250,220	120,276	115,942	236,218
1982	117,049	129,857	246,906	136,657	90,964	227,621	139,756	103,726	243,482
1983	119,481	129,255	248,736	141,185	91,849	233,034	142,356	91,711	234,067
1984	99,333	118,968	218,301	119,711	80,171	199,882	134,585	69,942	204,527
1985	119,008	114,587	233,595	141,829	80,481	222,310	128,611	62,838	191,449
1986	102,656	130,255	232,911	122,403	92,231	214,634	122,193	73,005	195,198
1987	105,186	241,152	346,338	100,453	151,347	251,800	116,223	86,334	202,577

Fuente: Dirección General para la Vivienda y la Arquitectura

Cuadro 3.14

**VIVIENDAS INICIADAS Y TERMINADAS
EN LOS DISTINTOS SISTEMAS DE PROMOCION AÑOS 1980-1987**

AÑOS	Protegidas: Iniciativa			Libres	TOTAL	INDICE
	Pública	Privada	Total	Total		
A) Iniciadas						
1980	26,637	104,932	131,569	118,729	250,298	100
1981	30,557	116,677	147,234	102,986	250,220	100
1982	19,430	117,227	136,657	90,964	227,621	91
1983	29,218	111,967	141,185	91,849	233,034	93
1984	14,029	105,682	119,711	80,171	199,882	80
1985	28,603	113,226	141,829	80,481	222,310	89
1986	13,150	109,253	122,403	92,231	214,634	86
1987	9,167	91,286	100,453	151,347	251,800	101
B) Terminadas						
1980	9,282	116,811	126,093	136,838	262,931	100
1981	10,182	110,094	120,276	115,942	236,218	90
1982	19,847	119,909	139,756	103,726	243,482	93
1983	27,484	114,872	142,356	91,711	234,067	89
1984	14,358	120,227	134,585	69,942	204,527	78
1985	15,903	112,708	128,611	62,838	191,449	73
1986	16,177	106,016	122,193	73,005	195,198	74
1987	13,496	102,727	116,223	86,354	202,577	77

Fuente: Dirección General para la Vivienda y la Arquitectura

A.- CONVENIOS CON ENTIDADES FINANCIERAS.

Podía tratarse tanto de entidades financieras públicas -a través del Banco Hipotecario de España- como privadas, continuando la experiencia desarrollada con el Plan Trienal.

Las principales ventajas que ofrecían estos convenios a las entidades colaboradoras eran las siguientes ⁵⁴:

1. Les facilitaba una clientela a largo plazo y con tipos de interés fijos.
2. Las Cajas de Ahorro Confederadas y la Caja Postal podían computar estos préstamos (hasta un 43 % de los mismos) en el Coeficiente de Préstamos de Regulación Especial.
3. Posteriormente los Bancos también pudieron computar estos préstamos en su coeficiente de inversión a través del Real Decreto 1.929/1.984 de 10 de octubre, excluyendo de tal posibilidad al Banco Exterior de España.

Las condiciones de los préstamos eran las siguientes:

1. Intereses: Inferiores a los de el mercado. En algunos casos existían simultáneamente subsidios de intereses.
2. Cuantía del préstamo: No podía exceder, salvo en determinados casos, del 75% del módulo ponderado, que era un coeficiente calculado matemáticamente en función de las expectativas de inflación y de su influencia sobre el coste de los materiales y que se calculaba para cada región geográfica.

⁵⁴ GUILLEN, A.L., SAN PEDRO, H.A., TINAUT, J.J.: "Evolución..." Op.cit., pág.39.

En el caso de V.P.O. para alquiler y de promotores sin ánimo de lucro, en lugar de ser el 75% podía alcanzar el 80%.

3. Plazo de amortización: era en total de 13 años (uno más que el Plan Trienal). Realmente no se trataba de un plazo grande si se tiene en cuenta que eran préstamos para la adquisición de una vivienda -que en algunos países de la C.E. llegan a 25 ó 30 años- pero no era demasiado corto si se tiene en cuenta el resto de las condiciones.
4. Cuotas de amortización: eran crecientes, para permitir que el esfuerzo inicial no fuese desmesurado, ya que con el incremento de la inflación y de los salarios el esfuerzo estaría así mejor distribuido en el tiempo. Se calculó un ritmo de crecimiento de las cuotas del 3% anual.

El Banco Hipotecario de España tuvo una activísima participación en estos convenios. Hasta 1.986 además fue el encargado de redistribuir la financiación facilitada por las entidades financieras que había aceptado los convenios, al aplicar directamente esos fondos a los proyectos que habían obtenido las calificaciones correspondientes.

Asimismo, firmó los convenios en las mismas condiciones que las demás entidades, aunque subsidiara directamente los intereses, con lo cual los préstamos concedidos por el Banco Hipotecario de España bajo la figura de los convenios eran ofrecidos a un tipo de interés inferior al del propio convenio (que a su vez era inferior al de mercado.)

B.- SUBSIDIOS DE PRESTAMOS CUALIFICADOS.

Estos subsidios los realizaba el M.O.P.U. de tal forma que en determinados casos, los tipos de interés eran muy inferiores a los del Convenio.

Este instrumento financiero ya había sido introducido en el Plan Trienal, pero en el Plan Cuatrienal 1.984-1.987 se diseñó con ciertas variaciones respecto al sistema anterior, que en la práctica no fueron realmente afortunadas, al dar lugar a un comportamiento errático de los pagos poco acorde con la tendencia previsible de incremento salarial o de crecimiento de la inflación.

En el Plan Trienal se calculaban 2 tablas de amortización: la cuota resultante (capital e intereses) con el interés del convenio y la cuota resultante con el tipo de interés subsidiado y el M.O.P.U. pagaba la diferencia entre ambas cuotas. De esta forma, el M.O.P.U. sólo financiaba intereses, puesto que las amortizaciones del capital eran iguales -y constantes- en ambas tablas.

Con el Plan Cuatrienal, el M.O.P.U. calcula cada cuota descomponiéndola en capital e intereses. Sólo los intereses sobre el capital pendiente recibían subsidio, al igual que sucedía en el Plan Trienal y al igual que en éste, esta técnica suponía una subvención decreciente al ir disminuyendo el capital pendiente, pero aún más en el Plan Cuatrienal, puesto que en éste las tablas se calculaban por el sistema de cuotas crecientes al 3% anual. De esta forma, *"por ejemplo, para adquirentes con la máxima subsidiación posible (6%,8% y 11%) y a tipo de interés de convenio del 14%, los pagos anuales a efectuar, por millón de pesetas de préstamo, pasaban de 70,145 pts, el primer años y 75,461 el segundo a*

100,862 el tercero, que se transformaba en 113,792 en el quinto, con un salto hasta 147,669 en el sexto; a partir de ese momento, hasta el último año del período de amortización, los pagos anuales del adquirente crecían a una tasa acumulativa media del 5,05% "⁵⁵.

Hay que señalar que en 1.987 se introduce una importante modificación en cuanto a la subsidiación de intereses, pues todos los adquirentes cuyo volumen de ingresos fuese superior a 3.5 veces el S.M.I. dejaban de tener derecho a estas ayudas, con el espíritu de reconvertir la política de viviendas en una política eminentemente social.

Los subsidios a los que se podían acceder se dividían en tres escalones, según podemos ver en el esquema de la página siguiente.

Por otra parte hay que señalar que los recursos que el Crédito Oficial ha aportado a la Política de Viviendas en España en los últimos años por la vía de las dotaciones del I.C.O. lo han sido a tipos de interés inferiores a los de las restantes entidades financieras, por lo que puede afirmarse que para el M.O.P.U. la financiación obtenida del Crédito Oficial tenía un coste de subsidiación inferior a la obtenida de cualquier otra entidad.

Así, mientras los tipos de convenio establecidos entre el M.O.P.U. y las demás entidades oscilaban entre un 14% en 1.987, fijándose el tipo de convenio con entidades privadas para 1.988 en el 11,25% (la diferencia para el M.O.P.U. era muy pequeña, y los costes de subsidiación se habían reducido muchísimo), el Crédito Oficial mantuvo el tipo en el 11%, con lo que la ventaja inicial se fue perdiendo con el tiempo.

⁵⁵ GUILLEN,A.L., SAN PEDRO,H.A. y TINAUT,J.J.: "Evolución..." Op.cit., pag.40.

NIVELES DE INGRESOS DE LOS BENEFICIARIOS EN N° DE VECES DEL S.M.I.	TIPOS SUBSIDIADOS RESULTANTES A LOS QUE TENDRIAN QUE HACER FRENTE
--	---

MENOS DE 2,5 VECES S.M.I.	6 % 2 años.
	8 % 3 años.
	11 % 8 años.

ENTRE 2,5 y 3,5 VECES S.M.I.	8 % 5 años.
------------------------------	-------------

ENTRE 2,5 y 3,5 VECES S.M.I.	8 % 5 años.
	11 % 8 años.

MAS DE 3,5 VECES S.M.I.	11 % 5 años.
	14 % 8 años.

Por otra parte, el B.H.E. comenzó a diversificar sus actuaciones al aplicar toda su experiencia como financiador de vivienda protegida al segmento de vivienda libre con recursos captados en el mercado⁵⁶.

C.- FINANCIACION DIRECTA.

Esta vía de financiación suponía la apelación directa a los Presupuestos Generales del Estado e iba a dedicarse a la construcción de V.P.O. de promoción pública, que según los objetivos del Plan, tenían que alcanzar las 30.000 viviendas anuales financiadas, comprometiendo a las Comunidades Autónomas -con los problemas ya comentados anteriormente- en la consecución de los objetivos, al facilitar recursos la Administración Central a través del M.O.P.U. (F.C.I).

Analizando los Fondos Públicos obtenidos vía presupuestaria, hay que señalar que sólo puede examinarse la actividad de la Administración Central, pues no hay disponible un Presupuesto Consolidado de todas la Administraciones: Central, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales,...

El cuadro 3.15 nos muestra la evolución de los gastos públicos susceptibles de generar demanda de construcción y por tanto, determinante también del Subsector Vivienda:

- Capítulo 6 de los Presupuestos: *"Inversiones Reales"*.
- Capítulo 7 de los Presupuestos: *"Transferencia para Inversiones Reales"*.

⁵⁶ RODRIGUEZ LOPEZ, J.: "Financiación a la Vivienda en España: La transición hacia un sistema menos intervenido" Revista Española de Financiación a la Vivienda números 4-5, B.H.E., 1.988, pág.35.

En ambos casos se trata de obras civiles, puesto que está excluido el Ministerio de Defensa.

El cuadro 3.15 nos muestra que la participación del "Sector Construcción" y por tanto del subsector vivienda, en el gasto presupuestario ha disminuido en el último año del Plan Cuatrienal.

Además, la evolución trimestral muestra el retraso en la ejecución del gasto presupuestado: muy baja actividad siempre los primeros trimestres para luego ir aumentando con el transcurso del año.

Por último, el cuadro 3.16 nos muestra el bajo nivel de cumplimiento de las inversiones planeadas en los últimos años. Según S.E.O.P.A.N.⁵⁷:

"una tasa de cumplimiento en 1.987 similar a la media de los años normales (1.976/83: 89,2%) hubiera supuesto alrededor de 190.000 millones de pesetas en inversión pública adicional (unos 38.000 puestos de trabajo)".

D.- SUBVENCIONES PERSONALES.

Hasta 1.986 sólo podían acceder a ella los adquirentes de V.P.O. de promoción privada. A partir de 1.986 se amplía el privilegio a adquirentes de V.P.O. de promoción pública, a raíz del Real Decreto 709/1986.

Además, el Real Decreto 3.280/1.983 estableció la posibilidad -aunque nunca aplicada en la práctica- de subvencionar el 50% de las rentas en caso de VPO. destinadas a alquiler y que fuesen de promoción pública. No debe extrañarnos demasiado que esta posibilidad tuviese poca difusión, porque pese a la importancia que las casas sociales de renta construidas por el Estado tienen en la mayoría de los países de la CE, en España se carece de una tradición en este sentido.

⁵⁷ SEOPAN: "Informe Anual", 1.987. Op.cit.,pág.82.

Cuadro 3.15

**OBLIGACIONES DE INVERSION
RECONOCIDAS POR LA ADMINISTRACION CENTRAL
CON CARGO A LAS CONSIGNACIONES PRESUPUESTARIAS DE
CARACTER CIVIL Y TOTAL DE OBLIGACIONES PRESUPUESTARIAS**

(Millones de pesetas)

Años	Capitulo 6 (sin Mº D.)	Capitulo 7 (sin Mº D.)	Capitulos 6 y 7 (sin Mº D.)	Oblig. recon. totales (con Ministº. de Defensa)
1980:	81,104	302,159	383,263	2,467,900
1981:	114,574	381,880	496,454	3,091,230
1982:	200,762	556,381	757,143	3,814,710
1983:	246,791	596,365	843,156	4,980,762
1984:	235,067	604,150	839,217	6,096,941
1985:	252,042	758,065	1,010,107	6,576,786
1986:	207,721	708,666	916,387	8,121,291
1987:	225,147	687,670	912,817	16,321,992

Fuente: Intervención General del Estado: "Situación de los créditos Presupuestarios"
Avance mensual.

Cuadro 3.16

**GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES
PRESUPUESTADAS DEL CAPITULO 6 (INVERSIONES REALES)
Y CAPITULO 7 (TRANSFERENCIAS PARA INVERSIONES REALES)**

Capítulos			Capítulos				
	6	7	6 y 7		6	7	6 y 7
1976:	82,8 %	92,1 %	88,4 %	1982:	85,1 %	90,9 %	89,3 %
1977:	77,3 %	97,8 %	90,4 %	1983:	83,7 %	89,6 %	87,5 %
1978:	77,1 %	94,1 %	88,7 %	1984:	79,5 %	77,9 %	78,3 %
1979:	73,2 %	87,0 %	83,0 %	1985:	79,4 %	78,1 %	78,4 %
1980:	79,1 %	91,0 %	87,7 %	1986:	79,6 %	75,7 %	76,5 %
1981:	87,2 %	94,2 %	92,2 %	1987:	80,0 %	72,1 %	73,9 %

Fuente: SEOPAN

NOTA.- La regresión experimentada por el grado de cumplimiento en 1979 y que rompe la tendencia al alza de ese período se explica por la tardía aprobación los Presupuestos de ese año (julio de 1.979).

Las condiciones para las subvenciones personales eran las siguientes:

A) V.P.O. DE PROMOCION PRIVADA:

1. El beneficiario no podía tener ingresos superiores a 3,5 veces el S.M.I. Para 1.987 se estableció la necesidad de contabilizar en los ingresos todos los percibidos por los miembros de la unidad familiar que convivieran bajo el mismo techo.
2. El precio máximo de venta no podía superar al valor del módulo ponderado calculado por el Ministerio para esa zona geográfica.
3. Para el cálculo de la subvención se tenía en cuenta el número de miembros de la familia.
4. Se establecían diferentes tramos de ayuda en función de las características anteriores.

B) V.P.O. DE PROMOCION PUBLICA:

Las subvenciones sólo podían alcanzar al 6% del precio de venta, a fin de compensar a los adquirentes de V.P.O. de promoción pública de un fenómeno de sobreimpuesto a raíz de la implantación del I.V.A. a principios de 1.986 y que, desde luego, no había sido un efecto deseado por la Administración fiscal.

E.- INSTRUMENTOS FISCALES.

No puede decirse que el Plan Cuatrienal hiciera uso de un conjunto armónico de instrumentos fiscales. Sin embargo, es cierto que la política fiscal influyó sobre los resultados.

Así, la Disposición Adicional de la Ley 30/1.985 de 2 de agosto, del Impuesto sobre Valor Añadido establece:

"El régimen fiscal de las operaciones inmobiliarias se concreta en importantes exenciones que afectarán a entregas de terrenos rústicos, terrenos urbanos no edificables, segundas y ulteriores entregas de edificaciones, arrendamientos de determinados inmuebles, etc. Dichas operaciones estarán sujetas al concepto de "Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados si se efectuasen fuera del contexto de la actividad empresarial o profesional".

En el caso de que las operaciones inmobiliarias tuviesen lugar en el marco de una actividad empresarial o profesional, las entregas de estos bienes quedan sujetas al I.V.A. según el art.1 de la Ley 30/1.985:

"El impuesto sobre el Valor Añadido es un impuesto de naturaleza indirecta que recae sobre el consumo y grava, en la forma y condiciones previstas en esta Ley, las entregas de bienes y prestaciones de servicios efectuados por empresarios y profesionales (...)".

Así pues, queda claramente establecido por la Ley que la primera entrega de una vivienda está sujeta al I.V.A. No lo estará si se trata de la segunda o posterior entrega de una vivienda pues, en este caso, no es la entrega realizada por un profesional, por lo que las viviendas usadas no están sujetas al I.V.A. sino al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y A.J.D. (aunque en definitiva se paga el 6% en ambos casos).

En el caso concreto de las V.P.O. de promoción pública, la financiación a largo plazo que obtienen los adquirentes no se considera un préstamo -que estaría sujeto al I.V.A. por el artículo 7 de la Ley y exento por el artículo 8.18.b.- sino un aplazamiento del pago.

En el caso de pagos aplazados, la Ley del I.V.A. establece en su artículo 17.2.2º: *"La base imponible del Impuesto está constituida por el importe total de*

la contraprestación de las operaciones sujetas al mismo. En particular, se incluyen en el concepto de contraprestación los intereses devengados como consecuencia del retraso en el pago del precio".

Así, la base imponible del I.V.A. no sólo incluye el precio de venta, sino además los intereses generados por el aplazamiento del pago. Por esta razón, se estableció una subvención del 6% sobre el precio de la vivienda a los adquirentes del V.P.O. de promoción pública (el 6% era precisamente el tipo impositivo del I.V.A. que iban a tener que pagar), con el fin de equiparar fiscalmente a estos adquirentes con los de cualesquiera otra vivienda de protección oficial o libre.

Respecto a las desgravaciones fiscales en el I.R.P.F., el Real Decreto-Ley de 30 de abril de 1.985, asimiló la rehabilitación a la vivienda de nueva construcción en cuanto a desgravaciones en el I.R.P.F., y con vigencia desde el 9 de mayo de 1.985.

Las deducciones planteadas eran:

- El 15% de las cantidades satisfechas por adquisición de la vivienda con la condición de que fuese utilizada como residencia permanente y que no fuera de nueva construcción, así como las cantidades invertidas por sus propietarios en la rehabilitación de sus viviendas estuvieran o no ocupadas por ellos.

La Ley 48/1.985 de Reforma Parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas limita a partir del 1 de enero de 1.986 a 800.000 pts. los intereses de los capitales ajenos invertidos en la adquisición o mejora de inmuebles en el cómputo de la deducción por intereses. Posteriormente, se amplía dicho límite a 1.600.000 pts. en el caso de declaración conjunta.

Se calcula que la aplicación de la desgravación en la cuota del I.R.P.F. y la deducción de los intereses de préstamos para vivienda en la base imponible del I.R.P.F. supuso más de 120.000 millones, tal como se señala en el apartado E) del epígrafe 3.2.4.4.4. de este mismo capítulo. Habría que contabilizar además las cantidades que, en concepto de tasas y contribuciones, dejaron de percibir Ayuntamientos y Comunidades Autónomas.

3.2.4.4.4. Distribución de la financiación al Plan Cuatrienal 1.984-1.987 por entidades.

A.- COMPARACION CON EL PLAN TRIENAL.

Comparando los datos de ambos planes puede afirmarse que las Cajas de Ahorro aumentan su participación mientras que el Crédito Oficial y sobre todo la Banca Privada, la disminuyen.

Pueden contemplarse dicha evolución en el cuadro 3.18.

En general, puede afirmarse que el Plan Cuatrienal tiene ostensibles puntos comunes con el Plan Trienal. Ello es lógico si se tiene en cuenta que los resultados de aquél habían constituido una experiencia muy positiva, aunque muchos objetivos resultaron inalcanzados.

Así, en el ámbito de la financiación se sigue manteniendo la figura de los Convenios de financiación, que se destinan a cubrir no sólo los objetivos de V.P.O. de promoción privada -tal como era la norma en el Plan Trienal- sino también las actuaciones de rehabilitación protegida, que era una de las novedades de Plan Cuatrienal, al incluir a la Rehabilitación como actividad protegible.

Cuadro 3.17

CREDITO A LA VIVIENDA POR ENTIDADES

AÑOS	CREDITO OFICIAL		CAJAS DE AHORRO		BANCA PRIVADA		T O T A L		
	Mil mill.	%	Mil mill.	%	Mil mill.	%	Mil mill.	Δ%	%
1981	328,5	31,7	1.164,3	49,2	577,8	6,8	2.070,6	17,5	17,0
1982	433,8	34,7	1.281,9	43,9	558,5	5,9	2.274,2	9,8	16,1
1982	556,6	37,3	1.475,6	41,4	536,2	5,3	2.568,4	12,6	16,3
1984	698,3	40,6	1.573,6	42,2	541,9	5,4	2.813,8	9,6	17,7
1985	822,9	42,8	1.697,7	41,8	595,3	5,6	3.115,9	10,7	18,1
1986	937,7	44,8	1.928,8	40,8	705,3	6,2	3.517,8	14,6	19,0
1987	1.027,9	44,8	2.130,4	36,0	906,8	7,0	5.065,1	13,8	18,7

Fuente: Comisiones de seguimiento Plan Trienal y Cuatrienal.

NOTA.- Se contabiliza como créditos a la vivienda los préstamos concedidos en su totalidad, estuviese la actuación calificada como protegida o no.
El siguiente cuadro 3.18 ofrece la evolución resumida de cada entidad en los dos planes de vivienda, pero expresa sólo la financiación a V.P.O. privada y Rehabilitación protegida.

Cuadro 3.18

**COMPARACION DE LA DISTRIBUCION POR ENTIDADES
DE LOS PRESTAMOS CONCEDIDOS A V.P.O.
PROMOCION PRIVADA Y REHABILITACION
A LO LARGO DE LOS PLANES TRIENAL Y CUATRIENAL**

(Datos en Miles de Millones de Pts. y %)

ENTIDADES	PLAN 1.981 - 1.983		PLAN 1.984 - 1.987	
	TOTAL	%	TOTAL	%
CAJAS DE AHORRO	455,3	43,4	1.034,4	65,6
BANCA PRIVADA	261,3	24,9	143,4	9,1
CREDITO OFICIAL	333,0	31,7	398,0	25,3
T O T A L E S	1.049,6	100,0	1.575,4	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las Comisiones de seguimiento de los Planes respectivos.

NOTAS:

1. En las Cajas de Ahorro se incluye Caja Postal.
2. En el Crédito Oficial para 1.986 y 1.987 se incluyen los Convenios con el M.O.P.U.
3. Sólo estudiamos V.P.O. promoción privada y Rehabilitación porque V.P.O. promoción pública se financia directamente vía presupuestos del M.O.P.U y F.C.I.

Una visión pormenorizada de la financiación por entidades puede contemplarse en los cuadros 3.17 y 3.18.

B.- CAJAS DE AHORROS.

Las Cajas de Ahorros incrementan de forma importante su papel en la financiación al sector, con lo que siguen mostrando una tendencia de ya larga trayectoria.

Las Cajas de Ahorros aumentan un 21% su participación Cuatrienal respecto a la actividad mostrada en el Plan Trienal básicamente a través del gran descenso experimentado por la Banca Privada, que de un grado de participación del 24,9% en el Plan Trienal, pasó en el Plan Cuatrienal al 9,1%.

Los cuadros 3.19, 3.20 y 3.21 nos expresan la posición de las Cajas de Ahorros y su actividad financiera en el Plan Cuatrienal de la Vivienda. Como puede observarse en el cuadro 3.19, el saldo vivo del crédito vivienda concedido por dichas entidades fue aumentando a lo largo del Plan llegando al máximo en el último año de vigencia de éste.

Comparando la actuación de las Cajas de Ahorros con la del resto de las entidades -cuadro 3.20- puede decirse que otorgaron a lo largo del Plan más del 50% del crédito vivienda concedido.

Este porcentaje se eleva hasta el 66% si se excluye la financiación otorgada vía convenios con el M.O.P.U., lo que da idea del enorme apoyo que representan las Cajas de Ahorros para el Plan Cuatrienal de la Vivienda.

C.- LA BANCA PRIVADA.

La Banca privada experimenta un descenso muy notable en la financiación de la vivienda a lo largo del cuatrienio, como ya se ha dicho.

De un 24,9% de participación en el Plan Trienal, pasa a un 9,1% de participación en el Plan Cuatrienal.

Sin embargo, hay que señalar que desde 1.986 la Banca privada experimenta un notable dinamismo, concentrando su actividad en la vivienda libre.

En 1.987, la Banca privada experimenta el mayor crecimiento en valor absoluto de sus saldos de crédito vivienda (ver cuadros 3.19 y 3.20), dirigiéndose, como ya hemos visto, hacia el sector no protegido, tal como se recogen en el cuadro 3.21.

Este hecho es interesante porque supone una cierta especialización hacia el sector libre, mientras las Cajas de Ahorros siguen financiando actuaciones fundamentalmente protegidas y el Crédito Oficial se reorganiza hacia actuaciones menos protegidas y más competitivas.

D.- CREDITO OFICIAL.

Aunque el papel del Crédito Oficial sigue siendo muy importante -25,3% de la financiación del Plan Cuatrienal- se evidencia que perdió peso, sobre todo si se compara con los datos del Plan Trienal, en que participó con un 31,7% de la financiación total.

Pero es que además, teniendo en cuenta que los datos recogidos para 1.986 y 1.987 incluyen como "*Crédito Oficial*" las cantidades financiadas a través de los

Cuadro 3.19

**CREDITO VIVIENDA* EN EL PLAN CUATRIENAL:
SALDOS VIVOS A 31 DE DICIEMBRE
(Millones de pts)**

	1984	1985	1986	1987
1. Cajas de Ahorro	1.561.383	1.685.600	1.913.700	2.113.078
2. Banca Privada	397.443	456.000	576.500	768.229
3. Crédito Oficial	698.324	822.900	937.849	1.027.917
4. Sistema Crediticio. (1 a 3)	2.657.150	2.964.500	3.428.049	3.909.224
5. Sociedades de Crédito Hipotecario	21.600	48.900	95.400	155.600
6. TOTAL (4 + 5)	2.678.750	3.013.400	3.523.449	4.064.824

(*) Adquisición de vivienda propia y construcción de inmuebles.

Fuente: G. LEVENFELD: "Los cambios del marco de financiación a la vivienda libre".
Revista Situación 1988/2.

Cuadro 3.20

**PARTICIPACION PORCENTUAL DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS
EN EL CREDITO VIVIENDA DEL PLAN CUATRIENAL**

	1984-IV	1985-IV	1986-IV	1987-IV
1. Cajas de Ahorro	58,3	55,9	54,3	52,0
2. Banca Privada	14,8	15,1	16,4	18,9
3. Crédito Oficial	26,1	27,3	26,6	25,3
4. Sistema Crediticio	99,2	98,4	97,3	96,2
5. SCH	0,8	1,6	2,7	3,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: G. LEVENFELD: "Los cambios del marco de financiación a la vivienda libre".
Revista Situación 1988/2.

Cuadro 3.21

**DISTRIBUCION POR ENTIDADES DE LOS PRESTAMOS CONCEDIDOS
A LA V.P.O. DE PROMOCION PRIVADA Y A LA REHABILITACION
(En Miles de Millones de pts)**

	1984	1985	1986	1987
Cajas de Ahorro (Incl. Caja Postal)	176,6	273,2	276,3	307,9
Banca Privada	45,5	34,8	38,9	24,2
Crédito Oficial (a)	97,1	35,7	108,3	106,9
Totales	319,2	393,7	423,5	439,0

Fuente: Comisión de Seguimiento del Plan Cuatrienal,
(a) Se incluyen, en 1986 y 1987, convenios con MOPU.

convenios del M.O.P.U. y en las mismas condiciones que el resto de las entidades financieras y que no procedieron en su totalidad de las dotaciones ordinarias del I.C.O., sino también de recursos captados en el mercado a través de cédulas hipotecarias, se entiende que no sólo perdió peso cuantitativo el Crédito Oficial, sino también cualitativo, porque a partir del Plan Cuatrienal el Crédito Oficial no debe entenderse como financiación especial y a tipos de interés inferiores a los de mercado, que era lo que sucedía anteriormente.

Por otra parte, cabía esperarse que mantuviese esta tendencia como así ha sucedido realmente, pues de acuerdo con las directrices que se ha trazado el Grupo Banca Pública, los Bancos Públicos y, en particular el Banco Hipotecario, se deben ir aproximando en sus fuentes de financiación y en sus técnicas operativas al resto de las entidades financieras, tratando de captar recursos en el mercado y obtener rentabilidad de los mismos.

Según J.J. Tinaut⁵⁸, puede además señalarse otra característica del Crédito Oficial: su eficaz papel como redistribuidor del flujo de financiación disponible a lo largo del tiempo para la actividad promotora o constructora, impidiendo la interrupción brusca que se produciría a principios de año al renegociarse los convenios entre el M.O.P.U. y las entidades financieras.

El cuadro n. 3.22 nos muestra que, salvo en 1.983 y 87, el Crédito Oficial concentraba en los dos primeros trimestres del año la concesión de los préstamos, incluso por encima de la media total de préstamos concedidos, con lo cual contribuía a suavizar las bruscas disminuciones del ritmo de financiación.

⁵⁸ TINAUT ELORZA, J.J.: "*Financiación privilegiada...*" Op. cit., pág. 83.

Tampoco hay que olvidar que, tal como expondremos en el epígrafe 3.2.4.4.4. de nuestra Tesis, mientras en un principio para el M.O.P.U. era muy valiosa la financiación obtenida del Crédito Oficial, al presentar un coste de subsidiación inferior al resto de las entidades, esta ventaja se fue perdiendo con el tiempo, al permanecer constantes los tipos de interés del Crédito Oficial e ir disminuyendo los de las restantes entidades financieras.

En cuanto a la repercusión que sobre el sector tuviera la reestructuración del Crédito Oficial, no hay que olvidar que básicamente ésta ha consistido en la sustitución, como fuente de financiación, de las dotaciones ordinarias del I.C.O. por recursos captados en el mercado.

Este proceso, iniciado en 1.986, supone no sólo el pago de intereses por las dotaciones recibidas del Tesoro, sino la devolución de éstas. En este contexto, en 1.987 el Banco Hipotecario de España recibió un 30% menos de dotaciones que el 1.986, lo que obligó a partir de ese momento a diseñar una estrategia de captación de recursos en el mercado ante la insuficiencia de la financiación recibida del I.C.O.

Así, el Banco Hipotecario de España emite cédulas hipotecarias -sin grandes beneficios por los elevados tipos de interés del mercado- y trata de incrementar sus depósitos apoyándose en el ahorro-vivienda. Para rentabilizar este pasivo, el Banco Hipotecario estimula su participación en el sector libre, dedicándole un 30% del total de sus préstamos concedidos, cuando en 1.986 sólo le dedicó el 18%, tal como puede verse en el cuadro 3.24.

Cuadro 3. 22**RECURSOS FINANCIEROS CANALIZADOS POR EL CREDITO OFICIAL
AL PLAN CUATRIENAL 1984 - 1987****A) Datos en M.M. de pesetas en créditos concedidos**

Origen de los recursos	1984	1985	1986	1987	Total
1. Dotaciones ordinarias ICO	97,1	85,7	93,3	85,5	668,4
2. Recursos captados en el mercado	—	—	15,0	21,4	36,4
3. Totales 1 + 2	97,1	85,7	108,3	106,9	668,8
4. Recursos vía concertos con banca privada	53,1	38,4	5,5	—	298,7
5. Totales 3 + 4	150,2	124,1	113,8	106,9	967,5
6. Total 1 + 2 como %	30,4	21,8	25,6	24,4	26,9
7. % s/totales préstamos concedidos bajo convenios anuales MOPU-Entidades financieras	47,1	31,5	26,9	24,4	38,9

Fuente: Comisión Seguimiento Plan Cuatrienal

Cuadro 3. 22**RECURSOS FINANCIEROS CANALIZADOS POR EL CREDITO OFICIAL
AL PLAN CUATRIENAL 1984 - 1987****B) Datos en Porcentaje**

<hr/>					
0. ORIGEN DE LOS RECURSOS	1984	1985	1986	1987	TOTAL
<hr/>					
1. DOTACIONES ORDINARIAS ICO	064,6	069,0	082,0	080,0	065,4
<hr/>					
2. RECURSOS CAPTADOS EN EL					
MERCADO	—	—	013,2	020,0	003,8
<hr/>					
3. TOTAL (1)+(2)	064,6	069,0	095,2	100,0	069,2
<hr/>					
4. RECURSOS VIA CONCIERTOS					
BANCA PRIVADA	035,4	031,0	004,8	—	030,8
<hr/>					
5. TOTAL (3) + (4)	100	100	100	100	100
<hr/>					

Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro anterior 3.22 (A)

Cuadro 3. 23

**DISTRIBUCION DENTRO DE CADA AÑO DE LAS
CONCESIONES DE PRESTAMOS DEL CREDITO OFICIAL EN %
SOBRE EL TOTAL ANUAL DEL CREDITO OFICIAL (C.O.)
Y SOBRE EL TOTAL ANUAL CON CARGO A CONVENIOS DEL MOPU,
EN LOS PLANES TRIENAL Y CUATRIENAL**

	1981		1982		1983		1984		1985		1986		1987	
Trimestres	CO	Total	CO	Total	CO	Total	CO	Total	CO	Total	CO	Total	CO	Total
I	31.3	21.4	19.7	19.0	12.9	17.2	19.1	12.0	28.7	18.2	21.4	13.7	19.6	12.8
II	27.9	22.0	29.5	26.4	19.9	22.5	23.7	22.4	37.6	29.2	28.6	30.6	24.7	33.9
III	14.7	19.7	18.3	20.8	28.0	22.6	19.9	23.4	17.3	19.5	22.8	24.3	27.7	24.1
IV	26.1	36.9	32.5	33.8	39.2	37.8	37.3	42.2	26.9	33.1	27.2	31.4	28.0	29.2

Fuente: TINAUT ELORZA, J.J.: "Financiación a la Vivienda mediante el Crédito Oficial". Revista Economistas nº 30. Madrid, 1988. Pág. 83.

NOTA: Puede observarse aquí la concentración intraanual de las concesiones. Excepto en 1983 y 1987, en el primer semestre de cada año el Crédito Oficial concentraba gran cantidad de sus préstamos, constituyendo a contribuir el descenso que siempre se producía a principios de año por la renegociación de los convenios.

Teniendo en cuenta que bajo la rúbrica "*TOTAL*" están incluidos también los préstamos concedidos por el C.O. puede comprenderse que la diferencia sería aún mayor.

Cuadro 3.24

**EVOLUCION DEL ACTIVO Y PASIVO DEL B.H.E.
COMO CONSECUENCIA DE LA REESTRUCTURACION DEL CREDITO OFICIAL**

(Miles de millones de pesetas)

	1985	1986	1987
Financiación a la vivienda protegida	78,2	78,0	77,0
Financiación a la vivienda libre.	—	1,8	3,4
Otros créditos	12,7	10,1	8,8
Dotaciones del ICO	61,3	60,0	58,3
Conciertos con entidades de crédito	22,1	21,6	20,4
Empréstitos	7,1	9,0	9,5
Depósitos	1,4	0,9	2,0
Fondos propios	5,1	5,3	6,1
Balance a fin de año (miles de millones de pesetas).	1.952,3	1.174,7	1.278,5

Fuente: GOMEZ de MIGUEL, J.M.: "La financiación privilegiada al sector de la vivienda". Revista Economistas nº 30. Madrid 1988. Pág. 75.

E.- LOS COSTES DEL PLAN CUATRIENAL

Independientemente del grado de cumplimiento alcanzado, el Plan Cuatrienal supuso una carga financiera enorme para el Estado, como puede verse en el cuadro 3.25.

Puede decirse que, al igual que sucedió con el Plan Trienal, se operó una traslación de costes de la política de viviendas hacia generaciones futuras nada desdeñable, y que puede suponer un peso demasiado grande para el Estado, sobre todo cuando la situación del déficit público desanima el crecimiento del gasto público:

"Durante el anterior Plan Cuatrienal el sector público incurrió en un gasto anual total de casi 230.000 millones de pesetas. Más de 10.000 millones iba destinados a gastos directos para las viviendas de promoción pública y para la subsidiación de intereses y subvenciones personales de viviendas -nuevas rehabilitadas- de protección oficial de promoción privada. Mientras, los gastos fiscales (desgravación en la cuota del I.R.P.F. y la deducción de intereses de los préstamos para vivienda en la base imponible del I.R.P.F.), superaron los 120.000 millones. Este esfuerzo sectorial es poco conocido y valorado e indica la atención comparativa que el Gobierno dedica al sector. A ello habría que añadir el esfuerzo presupuestario de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos (contribución urbana y tasas)"⁵⁹.

"La importancia de esta traslación de costes es tal que, según estimaciones del propio M.O.P.U., de un coste medio por este concepto de 25.000 millones año en los dos últimos del cuatrienio, se pasaría entre 1.988 y 1.993 a unos pagos medios de 60.000 millones de pesetas"⁶⁰.

⁵⁹ Vid. GARCIA DE BLAS, A.: *"La financiación del sector de la vivienda en el nuevo diseño de la Política de Vivienda"*. Revista Española de Financiación a la Vivienda num. 4-5, B.H.E., 1988, pág. 114.

⁶⁰ Vid. GOMEZ DE MIGUEL, J.M.: *"La financiación privilegiada al sector de la vivienda"*. Revista Economistas nº 30, Madrid, 1988, pág. 70.

Cuadro 3.25

GASTO PUBLICO EN VIVIENDA

(Miles de millones de pesetas)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
1. Gastos directos						
1.1 VPO promoción pública y suelo.						
* Admón Central	58,2	50,3	39,0	12,8	32,9	21,7
* CC.AA. (FCI)	-	24,7	48,0	53,0	39,2	40,1
* Total 1.1.	58,2	75,0	87,0	66,8	72,1	61,8
1.2 VPO prom. privada y rehabilitación						
* Subsidación Intereses	0,1	1,0	4,1	9,0	14,3	20,0
* Subvenciones personales	-	-	-	1,9	0,8	20,0
* Total 1.2.	0,1	1,0	4,1	10,9	15,1	25,0
1.3 Total (1.1. + 1.2)	58,3	76,0	91,1	76,7	87,2	101,8
2. Gastos indirectos (*)						
2.1. Gastos fiscales						
* ITP y AJD	1,6	1,7	1,9	2,0	2,3	-
* IGTE (VPO)	11,5	23,7	41,0	43,2	50,0	-
* IRPF (desgravación en cuota)	44,5	49,9	46,1	51,4	66,9	67,0
* Total 2.1	57,6	75,3	89,0	96,6	119,2	67,0
2.2 Otros gastos: deducción de intereses de préstamos vivienda en base imponible IRPF	17,9	19,6	27,3	33,4	s.d.	54,0
2.3 TOTAL (2.1 + 2.2)	75,5	94,9	116,3	130,0	119,2	121,0
3. TOTAL (1.3. + 2.3.)	133,8	170,9	207,4	206,7	206,4	222,8

(*) Estimación

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

3.2.4.4.5. Consideraciones críticas del Plan Cuatrienal.

Numerosos autores realizaron revisiones críticas del Plan Cuatrienal⁶¹.

Las observaciones realizadas por la mayoría de ellos son las siguientes:

1. Resulta preocupante que el segmento de V.P.O. de promoción pública, el que más claramente permite el desarrollo de una política de Viviendas Social presentará una evolución tan decadente y pesimista.
2. El Plan Cuatrienal apenas atiende dos aspectos cuyos resultados prácticos podrían haber sido más importantes: a) Se desatendió el mercado de la vivienda usada, a pesar de las recomendaciones de muchos autores de equiparla a la vivienda nueva en cuanto a financiación privilegiada y beneficios fiscales.
b) Tampoco se consideró la autoconstrucción.
3. Existen indicios razonables acerca de la existencia de sobrepuestos encubiertos por supuestas mejoras en la calidad de los materiales o en el coste del suelo y de exceso de superficie construida sobre los baremos permitidos.
4. Existen, asimismo, razonables indicios de desviaciones en el uso o destino de V.P.O. de promoción privada.

⁶¹ Con referencia a esta cuestión pueden consultarse, entre otros, los siguientes trabajos:
- GUILLEN, A.L., SAN PEDRO, H.A. Y TINAUT, J.J.: *"Evolución de la Política..."* Op. cit.
- TINAUT, J.J.: *"Financiación de la Vivienda..."* Op. cit.
- MORENO, J.R.: *"Consideraciones..."* Op. cit.
- GONZALEZ HABA, J.L.: *"1.987: último..."* Op. cit.

Todos los autores se remiten habitualmente en sus juicios críticos a los datos ofrecidos por los sucesivos informes de la Comisión de Seguimiento del Plan Cuatrienal.

Ante estas desviaciones, se aprueba el Real Decreto 2.569/1.986 de 5 de diciembre, sobre medidas financieras en materia de V.P.O. con el objeto de:

- A) Imponer la obligación de acreditar mediante certificado del Ayuntamiento la efectiva residencia del adquirente en el municipio en que se ubica la vivienda, pues en el caso de que no vaya a constituir el domicilio habitual del adquirente, éste tiene que ceder la vivienda en plazo de 3 meses.
 - B) Limitar el acceso a los subsidios de intereses estableciendo límites cuantitativos a los ingresos de los posibles beneficiarios.
5. A pesar de que se habló de potenciar el sector del alquiler, lo cierto es que no se aplicó el Real Decreto 3.280/1.983, que abría la posibilidad de que el I.P.P.V. subvencionara hasta el 50% de la renta de las viviendas V.P.O. de promoción pública destinadas al alquiler.

Respecto a las modificaciones en el marco legal del sector del alquiler, el Real Decreto 2/1.985 -conocido como Decreto "*Boyer*"- liberaliza el sector a partir de ese momento tal como expusimos en el Capítulo II de esta investigación, pero deja intacta toda la problemática de las viviendas de renta antigua, con los perniciosos efectos que ésta tiene sobre la conservación de estas viviendas y su elevado grado de deterioro, además de perpetuar una situación de redistribución de rentas a favor de los inquilinos y en contra de los propietarios independientes de los ingresos de cada uno de esos grupos sociales y de impedir el desarrollo de una oferta

diversificada de viviendas en alquiler a las que pudieran dirigirse los sectores sociales insolventes para adquirir una vivienda, dada la falta de incentivos de los propietarios de viviendas para ofrecerlas en alquiler.

6. No consta que se hiciera realmente algo en cuanto a la mejora del medio ambiente rural y urbano, que era uno de los objetivos cualitativos del Plan.
7. El segmento de rehabilitación estaba aún demasiado poco desarrollado. Las cifras son además engañosas dado que las actuaciones emprendidas eran muy heterogéneas.

No obstante, este tipo de actividad cuenta con unas expectativas futuras muy favorables.

8. Otro de los objetivos cualitativos del Plan Cuatrienal era que 25.000 V.P.O. de promoción privada anuales se destinaran a familias con ingresos no superiores a 2,5 veces el S.M.I. Parece ser que este objetivo sí se logró, aunque no puede afirmarse con absoluta certeza dada la ocultación de datos y de ingresos típica en estos casos.

Según fuentes del Banco Hipotecario de España, de las 63.472 V.P.O. del Plan Cuatrienal de promoción privada financiadas por el Banco Hipotecario de España:

* El 49% se benefició de subsidiación máxima, es decir, de tipos de interés resultantes del 6% (2 años), 8% (3 años) y 11% (8 años) y por tanto había acreditado un nivel de ingresos inferior a 2,5 veces el S.M.I.

* El 21% se benefició de subsidiación media, es decir, tipos de interés resultantes del 8% (5 años) y 11% (8 años), siempre que el nivel de ingresos estuviese comprendido entre 3,5 y 2,5 veces el S.M.I.

* El 30% disfrutó de subsidiación mínima, es decir, tipos de interés del 11% (5 años) ó 14% (8 años).

Suponiendo que el comportamiento del Banco Hipotecario de España sea representativo de lo sucedido en el sector, hipótesis en principio aceptable, el 50% de las viviendas se destinaron a las capas sociales más humildes, por lo que aunque no se cumplieron muchos objetivos, sí parece que se alcanzara éste.

9. El Plan Cuatrienal se diseñó con la doble contradicción de llevar a cabo una política flexible y personalizada y, sobre todo, social y de lograr, simultáneamente, relanzar el nivel de actividad del sector.

Lo primero exigía una actuación muy selectiva, lo segundo una actuación directa y masiva.

El resultado fue más bien a favor de lo segundo, aunque es evidente que han ayudado otros factores.

10. El papel de las Comunidades Autónomas en el Plan Cuatrienal no fue brillante. No obstante, parece que la decisión de involucrarlas no fue equivocada y que pueden y deben tener un protagonismo decisivo en el futuro del sector. Los sucesivos planes de vivienda que analizaremos posteriormente apuestan por esta posibilidad.

3.2.4.5. La nueva política de viviendas a partir de 1.988

3.2.4.5.1. *Introducción*

Finalizada la vigencia del Plan Cuatrienal de la Vivienda 1.984-1.1987, el 1 de enero de 1.988 entra en vigor la Nueva Política de Viviendas de Protección Oficial.

La Nueva Política es heredera y continuadora en muchos aspectos característicos de los anteriores Planes Trienal y Cuatrienal, aunque presenta cambios cualitativos y de orientación muy interesantes.

Para la elaboración del nuevo Plan se establecen diversos grupos de trabajo encargados de emitir informes sobre la situación del mercado y, sobre todo, sobre sus expectativas futuras, con especial énfasis en el segmento protegible y sus necesidades de financiación.

Se elabora un estudio de la situación por parte de un grupo coordinado y formado por representantes del M.O.P.U., Ministerio de Economía y Hacienda y Banco Hipotecario, que se eleva a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos en Septiembre de 1.987. El 4 de Diciembre de 1.987 se redacta el Real Decreto 1.494 que es el cuerpo legal de la Nueva Política, junto con disposiciones complementarias posteriores.

Hay que señalar que una de las más importantes novedades del Real Decreto 1.494/1.987 es que con él se abandona la idea de elaborar planes de vivienda con un horizonte temporal determinado. En el preámbulo de ese Real

Decreto se reconoce que las medidas en él adoptadas *"no tienen duración predeterminada (...) articulándose así un procedimiento flexible que posibilite la adecuación de las actuaciones financieras estatales a las circunstancias económicas que prevalezcan en cada momento."*

La idea es establecer una Política de Vivienda con una filosofía concreta que sí va a permanecer en el tiempo, pero cuyos parámetros cuantitativos van a ir adaptándose a la realidad mediante Ordenes Ministeriales.

Así, cuando nos referimos al Plan 1.988 - 1.991, no nos referimos realmente a un Plan concreto, sino a una previsión presupuestaria sobre las actuaciones que van a llevarse a cabo en dichos años. Esta previsión podrá modificarse al ritmo de los acontecimientos.

3.2.4.5.2. El marco de la nueva política de viviendas

A) EL MARCO INSTITUCIONAL

La Constitución Española de 1.976 consagró como es sabido una nueva organización del Estado Español, pasando de un modelo de centralización del poder al llamado Estado de las Autonomías. El artículo 148 1. 3º de la misma establece, entre otras competencias de las Comunidades Autónomas, la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Cuando fue diseñado el Plan Cuatrienal 1.984-87 evidentemente ya estaban constituidas dichas Autonomías, pero sólo dos de ellas, Cataluña y el País Vasco, habían recibido el traspaso de competencias en materia de vivienda por Real

Decreto 159/1.981 de 9 de Enero, en el caso de Cataluña (B.O.E. n. 33 de 7/2/1.981) y Real Decreto 3.006/81 de 27 de Noviembre en el caso de País Vasco (B.O.E. n. 304 de 21/12/1.981).

Cuando entra en vigor la Nueva Política de Vivienda el 1 de Enero de 1.988, la situación había cambiado radicalmente: absolutamente todas las Comunidades Autónomas había recibido ya el correspondiente traspaso de competencias en materia de viviendas, con la evidente necesidad de coordinar tanto recursos económicos como humanos. Al mismo tiempo, la Administración Central no había abandonado -ni debe hacerlo- su actividad en este campo, sobre todo en cuanto al diseño de las líneas maestras de la política de vivienda, como parte integrante de la política económica general, a fin de lograr una redistribución más equitativa de los recursos, con especial atención a los aspectos sociales de dicha política.

La actuación de la Administración Central puede resumirse en las siguientes palabras de J.J. Tinaut⁶²: *".... De ahí que el enfoque de la actuación estatal en la materia deba necesariamente basarse en la colocación y en la complementación de esfuerzos con la Comunidades Autónomas (CC.AA.), no en su sustitución."*

En suma, la Nueva Política pretende un mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas, concediendo calificaciones provisionales y definitivas, así como *"calificaciones"* de tipo personal, -requisito indispensable para que el

⁶² TINAUT, J.J.: *"Política estatal de financiación a la vivienda a partir de 1.988"* Revista Situación 1.988/2, pág. 78.

M.O.P.U. otorgue los subsidios de intereses- en el caso de promoción de nuevas viviendas acogidas al Régimen de protección general.

En el caso de rehabilitación o de actuaciones acogidas al Régimen Especial, es el M.O.P.U. el único comprometido en las subvenciones y subsidiaciones.

Concentrándonos ahora en el análisis de los datos ofrecidos por los cuadros 3.26 y 3.27, puede afirmarse que las Comunidades Autónomas con mayores índices de crecimiento fueron aquéllas en las que el retroceso de las V.P.O. fue inferior a la media nacional (un 28,5 % si se compara con 1.987). Los mayores crecimientos se concentraron en Castilla La Mancha (45,1 %), Cataluña (39,4 %), Asturias (33,3 %), Comunidad Valenciana (22,1 %), y Navarra (17,2 %). *Extremadura (18,9)*

En general, las Comunidades periféricas son las que absorben un mayor volumen de viviendas libres. Así, Andalucía, Canarias, Cataluña y la Comunidad Valenciana suman el 56 % respecto al total nacional. En el caso de Madrid, las razones parecen apuntar a la consolidación de un mercado en el que la vivienda es concebida fundamentalmente como inversión.

Asimismo, la evolución observada muestra una mayor densidad de iniciaciones por habitante en las zonas más turísticas, tales como la Comunidad Valenciana, Canarias y Baleares, mientras que en núcleos de población ya fuertemente poblados, como Cataluña, Madrid y el País Vasco, las iniciaciones en relación a los habitantes fueron más bajas.

Precisamente en Baleares y Cataluña se evidencia además una gran sustitución de la vivienda protegida por la libre, que tuvo como origen el hecho de

que no se firmó el correspondiente acuerdo con la Administración Central de cara a las actuaciones protegibles.

El cuadro 3.28 nos muestra por su parte la evolución de los créditos destinados a V.P.O. desglosados por Comunidades Autónomas. En general, se evidencian fuertes descensos precisamente en Baleares y Cataluña, por la citada sustitución de la vivienda protegida por la vivienda libre.

En general, se produce un descenso por término medio de los créditos concedidos a V.P.O. respecto a 1.987 del 28,6 % como ya nos había indicado el cuadro 3.26., al mostrarnos un descenso del 28,5 % en términos de viviendas protegidas respecto a 1.987.

El cuadro 3.29. nos expresa la relación entre las viviendas iniciadas y otros parámetros, tales como la población o el desglose del volumen total de viviendas iniciadas en proporción a los V.P.O. A nivel nacional, un 25,2 % de las viviendas iniciadas fueron V.P.O. Por debajo de esta media, es decir, con una proporción de viviendas libres superior a la media nacional, se encuentran Baleares, Canarias, Cataluña, Cantabria, Comunidad Valenciana, Madrid, País Vasco y La Rioja.

Sin embargo, también hay que reconocer la responsabilidad de las propias Comunidades Autónomas sobre estos resultados, pues el Régimen Especial, que precisamente se destinaba a las familias más necesitadas, se obstaculizó al posponerse la firma de cinco Comunidades Autónomas del oportuno convenio con el M.O.P.U.

Cuadro 3.26

VIVIENDAS INICIADAS POR COMUNIDADES AUTONOMAS⁽¹⁾

(En miles de viviendas)

	TOTAL			Tipo de Vivienda					
				V.P.O. Promoción Privada			LIBRE		
	1987	1988	Variación 88/87 (%)	1987	1988	Variación 88/87 (%)	1987	1988	Variación 88/87 (%)
Andalucía	39,6	43,1	8,8	22,1	14,6	-33,9	17,5	28,5	62,9
Aragón	6,4	7,1	10,9	4,3	3,4	-20,9	2,1	3,7	76,2
Asturias	4,8	6,4	33,3	3,6	3,8	5,6	1,2	2,6	116,7
Baleares	22,1	14,8	-33,0	1,7	1,4	-17,6	20,4	13,4	-34,3
Canarias	26,3	24,7	-6,1	2,5	1,7	-32,0	23,8	23,0	-3,4
Cantabria	2,9	2,7	-6,9	1,8	0,6	-66,7	1,1	2,1	90,9
Castilla-La Mancha	7,1	10,3	45,1	3,4	3,9	14,7	3,7	6,4	73,0
Castilla-León	12,5	12,8	2,4	6,1	4,2	-31,1	6,4	8,6	34,4
Cataluña	20,3	28,3	39,4	11,0	5,8	-47,3	9,3	22,5	141,9
C. Valenciana	40,3	49,2	22,1	11,9	8,8	-26,1	28,4	40,4	42,3
Extremadura	3,7	4,4	18,9	2,9	3,3	13,8	0,8	1,1	37,5
Galicia	15,8	14,4	-8,9	5,0	3,7	-26,0	10,8	10,7	-0,9
Madrid	19,9	21,0	5,5	6,5	4,0	-38,5	13,4	17,0	26,9
Murcia	10,9	9,5	-12,8	3,4	3,0	-11,8	7,5	6,5	-13,3
Navarra	2,9	3,4	17,2	1,8	1,5	-16,7	1,1	1,9	72,7
País Vasco	4,3	4,4	2,3	1,7	1,0	-41,2	2,6	3,4	30,8
La Rioja	2,8	2,9	3,6	1,6	0,6	-62,5	1,2	2,3	91,7
Ceuta y Melilla	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-
TOTAL	242,6	259,4	6,9	91,3	65,3	-28,5	151,3	194,1	28,3

Fuente: MOPU

(1) Sólo contabilizamos viviendas iniciadas de promoción privada, ya sean protegidas (VPO) o no (libres).

Cuadro 3.27**PROYECTOS VISADOS POR EL COLEGIO DE ARQUITECTOS****(Datos en miles de viviendas)**

	TOTAL			Tipo de Vivienda					
				V.P.O.			LIBRE		
	1987	1988	Variación 88/87 (%)	1987	1988	Variación 88/87 (%)	1987	1988	Variación 88/87 (%)
Andalucía	57,6	80,4	39,6	27,0	15,4	-43,0	30,6	65,0	112,4
Aragón	8,9	10,6	19,1	4,1	2,8	-31,7	4,8	7,8	62,5
Asturias	4,1	5,4	31,7	2,7	2,1	-22,2	1,4	3,3	135,7
Baleares	42,3	20,6	-51,3	2,0	0,7	-65,0	40,3	19,9	-50,6
Canarias	29,6	26,5	-10,5	3,8	2,3	-39,5	25,8	24,2	-6,2
Cantabria	7,9	5,8	-26,6	7,1	4,0	-43,7	0,8	1,8	125,0
Castilla-La Mancha	8,2	11,3	37,8	3,8	3,6	-5,3	4,4	7,7	75,0
Castilla-León	15,9	19,5	22,6	5,1	7,1	39,2	10,8	12,4	14,8
Cataluña	41,6	56,7	36,3	9,6	5,1	-46,9	32,0	51,6	61,3
C. Valenciana	53,1	68,7	29,4	13,8	8,2	-40,6	39,3	60,5	53,9
Extremadura	4,1	4,3	4,9	3,0	2,7	-10,0	1,1	1,6	45,5
Galicia	13,3	13,9	4,5	4,6	3,2	-30,4	8,7	10,7	23,0
Madrid	28,8	29,1	1,0	6,5	3,2	-50,8	22,3	25,9	16,1
Murcia	15,7	16,2	3,2	5,1	4,5	-11,8	10,6	11,7	10,4
Navarra	3,6	3,6	0,0	2,7	1,4	-48,1	0,9	2,2	144,4
País Vasco	8,8	7,2	-18,2	2,3	1,1	-52,2	6,5	6,1	-6,2
La Rioja	2,8	3,0	7,1	2,0	0,7	-65,0	0,8	2,3	187,5
Ceuta y Melilla	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-
TOTAL	346,3	382,8	10,5	105,2	68,1	-35,3	241,1	314,7	30,5

Fuente: MOPU

Cuadro 3.28

**CONCESIONES EN MILLONES DE PESETAS
DE CREDITOS A V.P.O. POR COMUNIDADES AUTONOMAS**

	Media anual Plan Cuatrienal 1984-1987	Totales anuales			Variación 88/87 (%)
		1986	1987	1988	
Andalucía	88.384	98.985	97.465	68.936	-29,3
Aragón	21.245	23.738	22.229	17.334	-22,0
Asturias	12.900	11.988	14.696	16.626	13,1
Baleares	6.999	7.361	9.438	1.561	-83,5
Canarias	10.226	12.423	11.603	7.091	-38,9
Cantabria	6.024	6.358	4.720	2.661	-43,6
Castilla-La Mancha	12.255	12.849	15.377	22.756	48,0
Castilla-León	22.896	20.175	25.720	16.378	-36,3
Cataluña	58.015	63.415	75.192	14.752	-80,4
C. Valenciana	48.381	49.322	54.800	46.882	-14,4
Extremadura	9.472	9.681	12.174	13.764	13,1
Galicia	15.570	15.712	20.010	20.855	4,2
Madrid	43.949	48.277	35.344	25.713	-27,2
Murcia	14.942	15.419	14.490	19.675	35,8
Navarra	6.756	6.253	8.301	8.208	-1,1
País Vasco	12.167	14.363	10.496	7.801	-25,7
La Rioja	4.998	6.511	6.342	2.278	-64,1
Ceuta y Melilla	622	706	603	143	-76,3
TOTAL	395.801	423.536	439.000	313.414	-28,6

Fuente: MOPU

Cuadro 3.29**VIVIENDAS INICIADAS E INCIDENCIA DE LAS MISMAS (1988)****Porcentajes**

	Participación de las VPO en el total de iniciaciones*	Participación territo- rial de iniciaciones en el Total nacional**	Participación en la población de derecho 1986	Desviación
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)
Andalucía	33,9	17,0	17,7	-0,7
Aragón	47,9	2,6	3,1	-0,5
Asturias	59,4	2,5	2,9	-0,4
Baleares	9,5	5,5	1,8	3,7
Canarias	6,9	9,2	3,8	5,4
Canabria	22,2	1,0	1,4	-0,4
Castilla-La Mancha	37,9	4,0	4,4	-0,4
Castilla-León	32,8	5,1	6,7	-1,6
Cataluña	20,5	11,0	15,5	-4,5
C. Valenciana	17,9	18,4	9,7	8,7
Extremadura	75,0	1,7	2,8	-1,1
Galicia	25,7	5,9	7,4	-1,5
Madrid	19,1	8,3	12,4	-4,1
Murcia	31,6	3,6	2,6	1,0
Navarra	44,1	1,3	1,3	0,0
País Vasco	22,7	1,8	5,6	-3,8
La Rioja	20,7	1,0	0,7	0,3
Ceuta y Melilla	-	-	-	-
TOTAL	25,2	100,0	100,0	-

* VPO de Promoción Privada

** VPO de Promoción Pública y Privada y Viviendas Libres

Fuente: MOPU

En cualquier caso, también cabe una interpretación más positiva de los hechos, que sería la siguiente: la política de viviendas empieza a ser más selectiva, es decir, hace llegar sus ayudas a menos gente, pero son realmente personas necesitadas. Creer ésto es sostener -y la realidad así parece apuntarlo- que muchas de las ayudas diseñadas en el pasado para los estratos inferiores de renta, beneficiaban a personas no estrictamente necesitadas, y que, por tanto, una política de viviendas social no tiene por qué ser, hoy por hoy, masiva.

B) EL MARCO ECONOMICO.

Evidentemente, el sector vivienda, además de tener un gran peso específico por su influencia sobre el ritmo de actividad económica general, está a su vez influido por el marco económico.

Al tratarse la vivienda, como ya vimos en la Introducción a este Capítulo, de un bien considerado como inversión, ha ido desarrollándose su demanda como una forma de mantener riqueza alternativa a otros activos financieros e incentivada desde el punto de vista fiscal. Sin embargo, en la medida en que los mercados financieros están aún en nuestro país relativamente poco desarrollados, no ha tenido el auge que en otras circunstancias hubiera sido posible.

En general, la historia de la financiación a la vivienda en España ha estado marcada por canales de financiación privilegiada hacia viviendas destinadas a la compraventa, pues la financiación de viviendas para su utilización en alquiler ha sido muy escasa, como ya hemos dicho repetidamente, y el Crédito Oficial ha sido

generalmente una vía fundamental de recursos para esta actividad económica.

Sin embargo, la liberalización de los mercados financieros en los años 70 y 80 ha ido cambiando lentamente el escenario, y puede afirmarse que se ha producido un sintomático auge de la financiación a la vivienda libre.

Por otra parte, la recuperación de los últimos años, tímida pero palpable, de la actividad económica, ha permitido al Gobierno diseñar una Política de Viviendas mucho más selectiva, hacia los sectores realmente necesitados, en los que se concentran ayudas personales individualizadas más intensas y mejorar las condiciones generales de financiación.

La mayoría de las Políticas de Vivienda anteriores se diseñaron, como ha podido comprobarse en nuestra exposición anterior, con un doble objetivo social y coyuntural.

La situación del sector con anterioridad a 1.988, con unas tasas medias de crecimiento económico relativamente altas, un incremento notable de la inversión nacional y extranjera y la aparición de un amplio abanico de fórmulas de financiación con un descenso en los tipos de interés nominales y el boom del suelo e inmobiliario en general, parecían aconsejar que la Política de Viviendas se diseñase más como un instrumento social -al servicio de la satisfacción de las necesidades básicas de viviendas de una parte de la población- que como un instrumento coyuntural de impulso de la actividad económica. A esta decisión también contribuyó la hipoteca heredada de los Planes Trienal y Cuatrienal y la necesidad de reducir o al menos controlar el Déficit Público.

Asimismo, la evidencia de un parque de viviendas con un alto porcentaje de desocupación y la evolución de las variables demográficas, parecían aconsejar una mejor utilización del parque actual más que una sobredimensión del mismo.

Por otra parte, hay que considerar que incluso la capacidad de reanimación de la actividad económica a través de su efecto de arrastre está siendo hoy puesta en tela de juicio: *"El efecto de arrastre (linkage) de la actividad económica que tradicionalmente se asignaba a la construcción resulta ya difuso. Del estudio de estos efectos de arrastre realizado a través de la TIOE-80 se deduce que la construcción no pasa de ser un sector de tipo medio a estos efectos, que no justificaría la adopción de una política de oferta basada en este tipo de efectos económicos."*⁶³

Lo cierto es que, en definitiva, a lo largo de 1.988 parece consagrarse la recuperación de la actividad en el subsector vivienda: en 1.988 se inician un total de 269.100 viviendas, de las cuales 65.300 fueron V.P.O. de promoción privada, 9.700 V.P.O. de promoción pública y 194.100 viviendas libres. Estas cifras⁶⁴ muestran no sólo la recuperación del pulso del subsector, sino la consolidación del segmento no protegido o libre, que creció un 28,3 % respecto a 1.987 (en concepto de viviendas iniciadas) y el evidente descenso del sector de V.P.O. de promoción privada respecto a 1.987 (-28,5 %). Igualmente, y ahora en términos

⁶³ PEREZ BLANCO, J.M. : *"Las razones del cambio en la política de vivienda: algunas consideraciones"* Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 4-5, B.H.E., 1988, pág. 123.

⁶⁴ Según datos ofrecidos por la Comisión de Seguimiento del Plan Cuatrienal

de viviendas que fueron objeto de protección, se descendió a un 28,6 % respecto a 1.987 en cuanto a los créditos concedidos a las V.P.O.

En suma, el sector se recupera en gran parte debido a la importante actividad mostrada por el sector de viviendas libres, que llegan a suponer a lo largo de 1.988 el 72 % del total de viviendas iniciadas.

Las V.P.O. de promoción privada representaron el 24 % y las V.P.O. iniciadas de promoción pública el 4 %.

Ahora bien, esta recuperación del subsector vivienda no debe entenderse tan sólo como consecuencia de las medidas adoptadas administrativamente, sino enmarcándola en su contexto económico, pues 1.988 fue asimismo un año de recuperación económica: se produce un crecimiento económico del orden de 5 %, continúa la creación de empleos (387.000 ocupados más que en 1.987), existen favorables perspectivas de inversión en el sector ante los incrementos en los precios de las viviendas, etc.

Esto ha significado, además, que se incrementó la demanda de segundas residencias -cuyo estímulo fiscal hoy por hoy ha desaparecido- y que se empezó a configurar una demanda específica de viviendas como inversión, al tratarse de un bien con ganancias de capital muy seguras, con revalorización casi constante y cuya puesta en alquiler se había favorecido mucho a consecuencia de la última legislación vigente, tal como expusimos en el Capítulo 2 de esta Tesis Doctoral con más detalle.

En resumen, la Política de Viviendas en los últimos años ha experimentado importantes cambios de orientación, como consecuencia de las modificaciones

introducidas en el marco político y económico.

En el Anexo a este apartado de nuestra exposición en este Capítulo puede encontrarse precisamente, un estudio comparativo entre los Reales Decretos 3.280/1.983, 2.329/1.983, 1.494/1.987 y 224/1989, es decir, una comparación entre el cuerpo normativo del Plan Cuatrienal y la Nueva Política de Viviendas a partir de 1.988, incluido el vigente Plan Nacional de la Vivienda 1992-1995.

C) LA SITUACION DEL MERCADO DE LA VIVIENDA: ESTIMACION DE LAS NECESIDADES DE VIVIENDA A PARTIR DE 1.988.

La estimación del déficit de viviendas a fines de 1.987 (es decir, la diferencia entre el número de familias y de viviendas principales) ha de hacerse a partir del Censo de Viviendas de 1.981 y de diferentes supuestos acerca del desgaste sufrido por dicho parque de viviendas, la evolución del tamaño de las familias y el número de viviendas terminadas con posterioridad a 1.981.

A la hora de determinar el número de viviendas principales existentes al final del Plan Cuatrienal, podemos sumar a los datos de Censo de Viviendas de 1.981 el número de viviendas terminadas desde 1.981 hasta 1.987. Aunque la idea anterior pueda parecer correcta pueden ponerse sin embargo algunos reparos⁶⁵.

1.- Se habrán desgastado muchas de esas viviendas existentes ya en 1.981.

⁶⁵ Sobre la problemática cuestión de la cuantificación del déficit de viviendas al final del Plan Cuatrienal pueden consultarse, entre otros, a los siguientes autores:

- FURONES FERRERO, L. y MARTIN JADRAQUE, M.R.: "*Necesidades...*" Op. cit., págs 57 a 68.

- PEREZ BLANCO, J.M.: "*Las razones...*" Op. cit., págs. 119 a 126.

- 2.- Nada nos permite afirmar que las viviendas que eran principales en 1.981 sigan luego siéndolo y no se encuentren vacantes o destinadas a almacén o a usos turísticos, por ejemplo.
- 3.- Puede suceder que viviendas que no se contabilizaron como principales en aquel censo tengan más tarde un uso principal.
- 4.- Tampoco podemos afirmar que la totalidad de las viviendas terminadas con posterioridad a 1.981 fuesen viviendas principales.

Existe además otra dificultad adicional: al comparar los censos estadísticos sobre viviendas de 1.970 y 1.981, se comprueba un error que sólo puede ser obviado suponiendo que se construyeron entre esos 10 años unas 800.000 viviendas más de las registradas por los constructores.

Lógicamente, no sabemos si en el tiempo transcurrido hasta 1.988 ese error habrá aumentado, disminuido o permanecido constante, aunque parece razonable imputarlo a viviendas libres más que a protegidas, por el control presupuestario de éstas.

Por otra parte, podemos asegurar que, por imperativo legal, todas las V.P.O. construidas y terminadas han recibido un uso como residencia principal (aunque lo cierto es que una de las críticas a la política de viviendas es, precisamente, que no ha sido así). Suponemos que, en cuanto a las viviendas libres, se han destinado en partes iguales a viviendas secundarias y principales ⁶⁶.

⁶⁶ Supuesto desde luego discutible, pero razonable.

En tercer lugar, vamos a calcular unas necesidades de reposición del 0,8 % del activo residencial, que fue la tasa que manejó el Plan Cuatrienal. Si bien puede considerarse que esta tasa es baja, también puede juzgarse como aceptable teniendo en cuenta que la edad media del parque español de viviendas es de sólo 42 años.

Respecto a la evolución de la demanda, es decir de las familias, hay que acudir inevitablemente a fuentes demográficas, si bien es cierto que este comportamiento está cada vez más ligado al ritmo de la actividad económica y al contexto social general.

En concreto, las estimaciones sobre el número de matrimonios son claramente regresivas, y así, se calcula para el período 1.988-1.991: 200,0; 180,0; 160,0 y 140,0 miles de matrimonios respectivamente (sin incluir las parejas estables sin legalizar) para un crecimiento anual acumulativo en el período respectivamente del 4,3,2 y 1 %, según datos de la Subdirección General de Planificación sectorial del Ministerio de Economía y Hacienda.

También hay que tener en cuenta las parejas o matrimonios que convivan con sus ascendientes y que probablemente tenderán a aumentar debido al envejecimiento de la población combinado con la propia crisis económica, que refuerza el papel de la familia como amortiguador de estas dificultades.

Asimismo, existirá un cierto volumen de viviendas ya existentes que pasarán a atender parte de las necesidades de la demanda como consecuencia del fallecimiento de sus propietarios. Atendiendo a la evolución demográfica, se

calcula que se liberarán cantidades crecientes de viviendas a causa del fallecimiento de sus ocupantes (se trata de viviendas con un sólo ocupante de edad avanzada), lo que aproximadamente supondrá unas 156.000 viviendas en los próximos 25 años.

También hay que tener en cuenta las posibles demandas surgidas de movimientos migratorios (muy importantes en el pasado, pero cuya relevancia en el futuro se ve muy limitada)⁶⁷ y la evolución de las características y necesidades de las familias. Así, el Censo de 1.981 calculaba unas 219.000 viviendas de menos de 30 metros cuadrados, de las cuales unas 80.000 estaban ocupadas por más de tres miembros de la unidad familiar.

Por la propia evolución del mercado y de la actividad rehabilitadora, estas viviendas podrían destinarse en el futuro a otros ocupantes -individuos solos, jóvenes, jubilados,...- siempre y cuando reunieran todas las condiciones de habitabilidad pertinentes: baño propio, ventilación,....

También hay que considerar -aunque casi imposible de cuantificar- la existencia de viviendas principales de inadecuado emplazamiento (zonas rurales o alejadas del casco urbano) y que tienen escaso interés para el mercado, puesto que es una oferta sin demanda.

En suma, el déficit de viviendas previsible desde 1993 hasta el año 2000

⁶⁷ Aunque no totalmente descartables, tal como nos indican algunos autores. Entre ellos:
- OLANO REY, A.: *"Hacia un nuevo modelo de migraciones interiores en la población española"* Revista Economistas nº 39, 1.987, págs. 6 a 12.
- CURBELO, J.L., y MARTIN, V.: *"Formación de Hogares y Demanda de Viviendas: Proyecciones 1.980-2.010"* Revista Española de Financiación a la Vivienda n.11, B.H.E., 1.990, págs. 55 a 66.

ronda unas 130.000 viviendas anuales, lo que supone alrededor de un millón de viviendas de déficit⁶⁸.

Por otra parte, dado que la vivienda es un bien caracterizado por su durabilidad en el tiempo, es muy posible -dada la evolución demográfica manifestada en nuestro país- que si hoy se eliminara totalmente este déficit, en el futuro existiría un superávit de viviendas con toda probabilidad. Así, se calcula que para el año 2.013 se habrán dejado de demandar de unas 200 a 254 mil viviendas⁶⁹.

Por esta razón, no parece adecuado mantener como objetivo la cobertura de déficit actual.

Si seguimos realizando estimaciones sobre el futuro, habremos de tener en cuenta también la tendencia hacia el envejecimiento que manifiesta nuestra sociedad. Este hecho dará lugar a dos fenómenos: la liberación de viviendas por el fallecimiento de sus propietarios (de la que ya hemos hablado) y la transformación cualitativa de la demanda de viviendas: aumentarán las demandas de apartamentos reducidos para familias de 1 ó 2 miembros.

En definitiva, suponiendo una cobertura del déficit actual de un 10% anual, se calcula la necesidad de construir unas 130.000 viviendas anuales, así como la potenciación de la política de alquileres a fin de lograr el pleno rendimiento del

⁶⁸ Vid. Informe de Coyuntura del BHE de septiembre de 1992.

⁶⁹ Vid. PEREZ BLANCO, J.M.: *"Las razones..."* Op. cit., pág. 120.

parque de viviendas ya existente⁷⁰.

La modificación legal de la política de alquileres podría permitir que ese parque desocupado pasase a formar parte de forma real de la oferta y suavizase el déficit existente, tal como ya hemos señalado en el Capítulo 2 de esta investigación.

En suma, la opinión generalizada entre los distintos estudiosos⁷¹ del tema es la de que el crecimiento vegetativo estimado para el futuro y la tendencia mostrada por las variables demográficas nos indican que la presión poblacional sobre las viviendas existentes será mucho menor en el futuro, con lo que las necesidades de viviendas estarán muy amortiguadas.

3.2.4.5.3. Objetivos cuantitativos y cualitativos

Naturalmente, la Política de Viviendas a partir de 1.988 tiene en cuenta todas las proyecciones anteriores a la hora de planificar sus objetivos de forma selectiva y no masiva, como sucedía en el pasado.

⁷⁰ Aunque las estimaciones en este sentido no son muy fiables, se calcula que más del 15 % del parque de viviendas está desocupado, en parte por su destino residencial o turístico y en parte por la escasa protección que la L.A.U. ofrecía a los propietarios, aunque esta última razón parece menos válida. Vid. SAN MARTIN, I.: *"El censo de población y viviendas de 1.991 del I.N.E. Un comentario"*. Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 17., B.H.E., 1.991, págs. 111 a 116.

⁷¹ Entre otros:

- SUAREZ BERNALDO DE QUIROS: *"Proyección de la población española para el año 2.000"*. Boletín Trimestral de Coyuntura I.N.E., Junio de 1.989.
- MARTIN, V. : *"Proyecciones sobre la formación de nuevos hogares y demanda de vivienda 1980-2010"*. Documento Interno n. 58 B.H.E., Madrid, 1.990.
- MANKIN, N.G. y WEIL, D.N.: *"The Baby Boom, the Baby Bust and the Housing Market"*, Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper n. 1414, Diciembre de 1.988.

Los objetivos cualitativos de la Política de Vivienda desarrollada a partir de

1.988 son los siguientes:⁷²

- 1.- Las ayudas públicas se van a concentrar en los sectores de rentas más desprotegidos, es decir, en el segmento inferior a 2,5 veces el S.M.I.

De esta forma pretende llevarse a cabo una política social de viviendas y no una política coyuntural de lucha contra el paro y de reactivación económica como había sido habitual anteriormente. La razón explicativa fundamental de este enfoque es la necesidad de controlar el gasto público.

- 2.- Se van a intensificar las ayudas públicas directas encaminadas a un segmento de la demanda delimitado con criterios muy selectivos. Hay una mayor personalización de las ayudas públicas a través de los Ingresos Familiares Ponderados (I.F.P.), en función del número de miembros de la unidad familiar, edad,....

Las circunstancias se revisarán además cada cinco años.

- 3.- Se va a potenciar el sector de la Rehabilitación y el alquiler de viviendas.

El estudio de la situación de nuestro parque de viviendas aconseja estimular la rehabilitación del mismo. A diferencia del Plan Cuatrienal, la Nueva Política no distingue entre diversos regímenes de rehabilitación y basta obtener la calificación provisional de rehabilitación de la Comunidad Autónoma para solicitar la protección.

⁷² Vid. LEVENFELD, G.: *"La nueva política de Viviendas de Protección Oficial: un comentario"* y GARCIA DE BLAS, A. : *"La financiación del sector de la vivienda en el nuevo diseño de la política de vivienda"*, ambos en la Revista Española de Financiación a la Vivienda núms. 4-5, B.H.E. 1.988.

Respecto al sector del alquiler, el Plan pretende estimular la construcción de viviendas con destino al arrendamiento bajo el Régimen Especial (con mayores ventajas) o bien la rehabilitación acogida al Régimen General o Especial con este fin.

De esta forma, se pretende resolver la situación de los estratos más bajos de renta que, dada su insolvencia, no puedan acceder a la propiedad de una vivienda.

- 4.- Se va a conceder un mayor protagonismo a las Comunidades Autónomas. Las subvenciones personales concedidas por éstas serán soportadas por sus presupuestos. También se les pedirá la puesta a disposición de terrenos urbanizables.
- 5.- Se va a conceder una atención especial a la diversificación de la demanda que se está produciendo como consecuencia de los cambios demográficos y sociológicos: Jóvenes, familias monoparentales, individuos solos, familias de 2 ó 3 miembros,...

Hay que señalar en este sentido que el Grupo de Trabajo de Vivienda del Comité H.B.P. de Naciones Unidas está estudiando la discriminatoria distribución en Europa de viviendas entre las minorías más problemáticas, incluyendo minorías étnicas, inmigrantes extranjeros, minusválidos,....

- 6.- Diversificación de los agentes promotores públicos incluyendo entre ellos a los Ayuntamientos y acogiendo a estos promotores públicos bajo el Régimen Especial. Se aceptarán como promotores públicos a los Entes

Públicos Territoriales y a cualquier persona jurídica de derecho privado o público en cuyo capital participe de forma mayoritaria una persona de derecho público.

Los objetivos cuantitativos para el período considerado 1.988-91 pueden contemplarse resumidamente en el esquema de la página siguiente.

Debemos recordar no obstante que, tal como ya señalamos al principio de este apartado, no puede hablarse de un Plan de Viviendas 1.988 - 1.991, sino tan sólo de estimaciones presupuestarias para este período, pues cada año se va legislando en función de la coyuntura y necesidades del momento, de forma que las medidas adoptadas no tienen una duración predeterminada.

3.2.4.5.4. Demanda de viviendas con derecho a protección

A) DELIMITACION DEL SEGMENTO PROTEGIBLE

El Real Decreto 2.569/1.986 de 5 de Diciembre sobre medidas financieras en materia de V.P.O. (B.O.E. 22.12 1986) ya modifica en el contexto del propio Plan Cuatrienal el llamado segmento protegible: *"se eliminan los subsidios de tipos de interés en los préstamos a adquirentes de V.P.O. con ingresos familiares superiores a 3,5 veces el S.M.I."*.

La causa de retirar la protección al tramo superior de las rentas que habían disfrutado de tal derecho es la apreciación de que tales individuos no necesitaban dicha protección, dada la situación de los tipos de interés del mercado que había.

Datos en miles de viviendas		
ACTUACIONES	V.P.O. PROMOCION PRIVADA	40
CON	V.P.O. PROMOCION PUBLICA	15
SUBSIDIOS	REHABILITACION	<u>35</u>
TOTAL		90

Datos en miles de viviendas		
ACTUACIONES	V.P.O. PROMOCION PRIVADA	40,0
SIN	REHABILITACION	<u>17,5</u>
SUBSIDIOS	Total	57,5
ACTUACIONES EN	TOTAL	147,5

Fuente: Levenfeld, G. "La nueva política..." Op. cit, pág. 117.

El segmento protegible en la Política de Viviendas 1.988-1.991 lo constituyen aquellas rentas que no superen 2,5 veces el S.M.I. De esta forma, se intenta concentrar las ayudas en aquellos grupos sociales de menores ingresos, intensificando además las ayudas públicas directas.

El Real Decreto 1.494/1.987, en su artículo 6º, establece que los ingresos determinantes de las ayudas públicas directas son los *"ingresos familiares ponderados"*, que se calcularán en función de:

- a) Nivel de ingresos brutos en número de veces del S.M.I., del período impositivo a efectos del I.R.P.F.
- b) Número de miembros que forman la unidad familiar, sobre la base de las normas del I.R.P.F.
- c) Número de miembros de la unidad familiar que aportan como mínimo el 20 % de los ingresos.
- d) Cuantía del módulo vigente, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 3.148/1.978 de 10 de noviembre.
- e) No tendrán derecho a financiación cualificada aquellas unidades familiares cuyas rentas no procedan en un 70 %, como mínimo, de rendimientos del trabajo, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, de clases pasivas y pensiones. Con ésto se está eliminando a aquel sector de la población que tenga una importante aportación de rendimientos del capital⁷³.

⁷³ El art. 46 del Real Decreto 1.494/1.987 parece prohibir a este segmento de la demanda el acceso a la financiación cualificada en el sentido de ayudas directas (subvenciones o subsidios de préstamos) y no en sentido general y absoluto. Así lo pone de manifiesto TINAUT, J.J. *"Política estatal..."* Op. cit., pág. 89.

La mayor cautela por parte del Sector Público a la hora de conceder sus ayudas puede deberse a los siguientes factores:⁷⁴

- 1.- La carga ya contraída como consecuencia de los planes Trienal y Cuatrienal.
- 2.- La necesidad, lógicamente sentida en tales circunstancias, de que esta política tuviese un carácter claramente redistributivo.
- 3.- La tendencia descendente experimentada hasta aquel momento de los tipos de interés, que permitió que el sector público dirigiese sus ayudas a los grupos sociales más deprimidos, dejando a la libre concurrencia del mercado al resto de la demanda.
- 4.- En línea con la mayor cautela a la hora de conceder sus ayudas, las condiciones de las unidades familiares a las que les hubieran sido concedidas serían revisadas al menos dos veces, a lo largo de la vida del préstamo.

Por otra parte, el Real Decreto prohíbe además la extensión de la financiación cualificada a dos casos concretos (art. 4):

- 1.- No se extenderá la financiación cualificada a locales comerciales ni a garajes no exigidos en las Ordenanzas o que siéndolo no estén vinculados en proyecto y registralmente a las viviendas del edificio en que están situados, y el mismo régimen se aplicará a trasteros y otras dependencias comunes.

⁷⁴ Puede consultarse sobre este aspecto el número 4-5 de la Revista Española de Financiación a la Vivienda de 1.988 que realiza un estudio monográfico sobre esta cuestión bajo el título: *"El nuevo marco de la política de vivienda a partir de 1.988"*.

- 2.- Tampoco se extenderá dicha financiación cualificada a actuaciones de nueva construcción con superficie útil inferior a 30 metros cuadrados o superior a 90 metros cuadrados.

B) REQUISITOS PARA LA OBTENCION DE AYUDAS ECONOMICAS DIRECTAS

Estos requisitos están enumerados en los artículos 12 y 16 del Real Decreto 1.494/1.987.

A) TIPOS DE AYUDAS ECONOMICAS DIRECTAS.

1.- Subvención personal

Pueden concederlas las propias Comunidades Autónomas en consonancia con el nuevo marco institucional del que ya hemos hablado, o bien el M.O.P.U.

2.- Subsidios de interés.

Se aplicarán a préstamos acogidos bajo convenios entre el M.O.P.U. y Entidades de crédito dentro de los límites establecidos.

B) REQUISITOS DE LA VIVIENDA

Para el disfrute de ayuda económicas directas es necesario que dichas ayudas se aplique a:

- 1.- Adquisición o rehabilitación de una única vivienda, salvo que se trate de una familia numerosa, en cuyo caso pueden reunir las condiciones para la ocupación simultánea de más de una vivienda.

2.- Adquisición o rehabilitación de residencia habitual y permanente del beneficiario dentro de los plazos establecidos en la legislación vigente. La adquisición o rehabilitación de viviendas para su posterior cesión no da derecho a recibir ayudas, excepto si es rehabilitación con destino a alquiler o en el caso de promotores públicos en Régimen Especial.

3.- Las viviendas no podrán ser objeto de cesión intervivos antes de cinco años.

4.- Los límites de los precios de las V.P.O. con ayuda directa son los siguientes, en número de veces del módulo ponderado:

REGIMEN DE PROTECCION ⁷⁵	VIVIENDA SIN ANEJO	CON GARAJE	CON TRASTERO	CON GARAJE Y TRASTERO
General	1,000	1,010	1,05	1,15
Especial	0,765	0,835	0,81	0,88

C) REQUISITOS PERSONALES

1.- Los beneficiarios pertenecerán a unidades familiares con ingresos familiares ponderados (I.F.P.) no mayores a 2,5 veces el S.M.I. en el Régimen General, ni a dos veces el S.M.I. en el Régimen Especial.

⁷⁵ Nos referiremos a estos Regímenes seguidamente.

2.- Los beneficiarios no podrán ser titulares del dominio o de un derecho real de uso o disfrute de otra V.P.O. (se entiende que no se extendería tal prohibición a las familias numerosas, como hemos dicho antes).

3.- La percepción de subsidios tendrá un período de vigencia de cinco años, renovable cada cinco años siempre que el beneficiario acredite, antes de cada renovación, la persistencia de las condiciones que le hicieron acreedor de ayuda económica directa. De esta forma, el Estado se asegura una correcta redistribución de los recursos.

4.- Además, excepto en Ceuta y Melilla, el beneficiario deberá disfrutar de una ayuda económica individualizada concedida por su Comunidad Autónoma del 5 % del precio de la vivienda que figure en el contrato de adjudicación y siempre que se trate de V.P.O. En Ceuta y Melilla el concesionario de tales ayudas será el propio M.O.P.U. El artículo 16.1 del Real Decreto 1.494 establece que la concesión de subsidios por parte del M.O.P.U. se supedita a la concesión por parte de las Comunidades Autónomas de dicha ayuda económica individualizada.

3.2.4.5.5. Instrumentos financieros

El desarrollo del Plan de Vivienda supone un gasto público directo con cargo a los Presupuesto del Estado de 35.000 millones de pesetas. Si a esto añadimos la "*hipoteca*" heredada de los Planes Cuatrienal y Trienal, nos

encontramos con que el gasto público en vivienda en los próximos años alcanzará una media anual de 100.000 millones de pesetas.

Los instrumentos financieros puestos en práctica para materializarlos son los siguientes⁷⁶:

- 1.- Convenios con Entidades financieras públicas y privadas.
- 2.- Convenios con Comunidades Autónomas.
- 3.- Subsidiación de intereses de préstamos cualificados.
- 4.- Subvenciones personales, que pueden sufragarse con cargo al presupuesto del M.O.P.U. o de la Comunidad Autónoma correspondiente.
- 5.- Topes máximos de precios de venta (en las adquisiciones) y de rentas (en los alquileres).
- 6.- Beneficios fiscales a V.P.O. reconocidos por Corporaciones Locales, así como por el Estado y Comunidades Autónomas.

Vamos a considerar por separado y con detalle cada uno de los instrumentos citados y las innovaciones en ellos introducidas.

El esquema de las ayudas previstas es el siguiente:

⁷⁶ Así lo expone resumidamente RODRIGUEZ LOPEZ, J: *"La evolución de la vivienda"*. Revista Economistas nº 35 Extraordinario: *"España 1.988 Un Balance"*, Madrid, 1.988, págs. 232 a 235.

PLAN CUATRIENAL DE VIVIENDA 1988 - 1991

	Régimen General: Prom. Privada		Régimen Especial: Promoción Pública		
	Nueva Vivienda	Rehabilitac.	Nueva Viv.	Rehabilitac.	Suelo
Préstamos cualificados.....	75-80% del M.P.(1)	60% del M.P.	70% del M.P.	70% del M.P.	50% del M.P.
Tipos de interés garantizados de los préstamos.....	7,5%	7,5%	6 y 4,5% (2)	6 y 4,5% (2)	6%
Subvenciones personales (3).....	5 y 8% del p.v.p.	3-10% del ppto. protegible	9% del p.v.p.	8-10% del ppto. protegible	-

- 1) 80% del M.P. en el caso de promotores sin ánimo de lucro que promuevan viviendas en determinadas condiciones.
- 2) Será el 6% cuando la vivienda fuera a ser cedida en compraventa y el 4,5% cuando fuera a ser cedida en arrendamiento.
- 3) El requisito imprescindible para el disfrute de las ayudas económicas era no superar 2,5 veces el S.M.I. en el caso del Régimen General y 2 veces el S.M.I. en el caso del Régimen Especial.

Fuente: GARCIA DE BLAS: "La financiación...", Op. cit., pág. 117.

Por otra parte, ya hemos señalado repetidamente el relativo alcance que tiene hablar del Plan "1.988 - 1.991" en función del preámbulo del Real Decreto 1.494/1.987 y el espíritu que tiene, por tanto, el esquema anterior.

A) CONVENIOS CON ENTIDADES FINANCIERAS

La Disposición Adicional 8ª del Real Decreto 1.494/1.987 establece: *"El Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, a través de la Dirección General para la Vivienda y Arquitectura, podrá establecer convenios con las Entidades financieras públicas y privadas, con objeto de subsidiar, con cargo a sus*

consignaciones presupuestarias, los préstamos que dichas Entidades concedan para la financiación de las actuaciones protegibles en la forma establecida en el presente Real Decreto.". La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos fijará el límite cuantitativo de dichos convenios cada año.

En sí mismo, el establecimiento de tales convenios no supone ninguna novedad, al ser un instrumento utilizado ya en los Planes Trienal y Plan Cuatrienal, como vimos al estudiarlos.

La principal novedad establecida para 1.988 es el hecho de que dichos convenios se establezcan a un tipo fijo del 7,5 por ciento para el adquirente durante un plazo de 15 años.

También cabe la posibilidad de establecer convenios a tipos variables.

Una reflexión cuidadosa sobre tales convenios en el marco socioeconómico actual hace dudar de su importancia por la simple razón de que la liberalización del sistema financiero ha llevado a la supresión de los coeficientes de inversión obligatoria (Banca privada) y coeficiente de préstamos de regulación especial (Cajas de Ahorro) en la parte que se refiere a vivienda⁷⁷.

Sin embargo, un descenso de los tipos de interés podría hacer atractivos estos convenios, al establecerse a tipos fijos y durante períodos de 15 años.

Por otra parte, no cabe duda que la respuesta de las Entidades financieras habrá de inscribirse como parte del impacto que pueda provocar en todo el sistema

⁷⁷ Durante los Planes Trienal y Cuatrienal se podían computar el 43 % de los préstamos concedidos bajo dichos convenios en los coeficientes señalados.

de financiación a la vivienda la aprobación de la Directiva Comunitaria - actualmente en debate- sobre libertad de establecimiento y prestación de servicios en materia de préstamos hipotecarios.

Dicha Directiva, cuyos efectos son analizados en el Capítulo 5 de esta Tesis Doctoral, supondría, de verse definitivamente aprobada en su redacción actual, que los ciudadanos de los diferentes países miembros de las Comunidades Europeas podrían acceder a un conjunto de productos financieros ofrecidos en los Estados miembros, permitiendo que las entidades de crédito hipotecario operasen fuera de sus fronteras y dentro de las Comunidades Europeas con las prácticas y técnicas desarrolladas en su país de origen.

Una consecuencia inmediata de dicha Directiva sería obviamente el establecimiento en España de entidades financieras de otros países de las Comunidades Europeas que competirían con las entidades financieras nacionales.

Aunque, lógicamente, trabajamos con simples hipótesis, podría suceder que en tal situación de competencia las entidades financieras nacionales pudiesen ver la firma de los convenios como una forma interesante de participar en el sector y asegurarse una clientela estable a largo plazo, así como la cuota de mercado correspondiente a la vivienda protegida.

B) CONVENIOS CON COMUNIDADES AUTONOMAS

La Disposición Adicional 9.3 del Real Decreto 1.494/1.987 establece: *"La concreción de lo establecido en los apartados anteriores⁷⁸ deberá ser objeto de*

⁷⁸ Los apartados anteriores se refieren a:

- Primero: la autorización al M.O.P.U. para la distribución de los recursos (propios y producto de los convenios con Entidades financieras) aplicables a las actuaciones protegibles.

convenios entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y de las Comunidades Autónomas, determinando en ellos, tanto los sistemas de actuación como los recursos financieros a aportar por cada una de las partes, y se referirán necesariamente al conjunto de actuaciones previstas en este Real Decreto en materia de promoción y rehabilitación, tanto del régimen general como en el especial."

De aquí se desprende la principal novedad introducida en el marco de la nueva política de financiación a la vivienda: la necesidad de involucrar a las Comunidades Autónomas no sólo en cuanto a actuaciones, sino también en cuanto a recursos financieros⁷⁹.

Así, la asignación de recursos responde, a partir del citado Real Decreto, no sólo a condicionantes de tipo técnico, sino a la propia política de viviendas que cada Comunidad Autónoma haya diseñado en el uso de sus competencias en la materia.

Al mismo tiempo, el Real Decreto 1.494/1.987 señala: *"La subsidiación de los préstamos concedidos a adquirentes y adjudicatarios, dentro de los límites de los correspondientes convenios, se supeditará por el Ministerio de Obras Públicas*

- Segundo: la posibilidad de que el M.O.P.U., *"si la evolución de la demanda de V.P.O. lo aconsejara"*, establezca cupos máximos de viviendas que puedan ser objeto de ayudas directas.

El establecimiento de dichos cupos responderá a dos criterios objetivos:

a) La estimación de necesidades de vivienda realizada por la Comunidad Autónoma correspondiente.

b) La existencia de áreas consideradas por la Comunidad de protección preferente o, de lo contrario, de saturación a efectos de concesión de calificaciones de V.P.O. o de ayudas directas.

⁷⁹ Así se expresa TINAUT, J.J.: *"Política estatal..."* Op. cit., pág. 83.

y Urbanismo a aquéllos que reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 12 de este Real Decreto sean propuestos por las Comunidades Autónomas en virtud de su propia normativa."

Tal propuesta deberá ir acompañada de apoyo financiero por parte de la Comunidad Autónoma en forma de *"ayuda económica individualizada a cada adjudicatario o adquirente, equivalente como mínimo a un 5 % del precio de la vivienda que figure en el contrato de venta o adjudicación debidamente visado."*

Además, la Comunidad deberá certificar que el anterior requisito ha sido debidamente cumplido.

Las ayudas económicas podrán efectuarse, por parte de las Comunidades, de dos formas:

- a) Subvención directa al adquirente.
- b) Puesta a disposición de suelo con destino a la construcción de viviendas.

La puesta en práctica de toda esta filosofía ha planteado numerosos problemas. Las Comunidades de Castilla y León, Cataluña, La Rioja, Baleares y Aragón han presentado recursos de inconstitucionalidad contra el citado artículo 16.1 del Real Decreto 1.494.

El resultado es no pocas incertidumbres ante lo que puede significar la respuesta de nuestro Magno Tribunal.

Por otra parte, algunas Comunidades entendieron que si no firmaban acuerdos con el M.O.P.U. éste no podía a su vez suscribir convenio alguno con entidades financieras que desempeñasen su labor dentro de dicha Comunidad

Autónoma, cuando ésto no era cierto, y optaron por suscribir acuerdos directamente entre la Comunidad Autónoma y las Entidades financieras.

En cualquier caso, aunque se acabara por normalizar la situación entre el M.O.P.U. y las Comunidades Autónomas como así ha sucedido, tal como veremos al analizar el R.D. 224/1.989, los préstamos que ésta conceda en virtud de su acuerdo exclusivo con las entidades financieras, no pueden beneficiarse de los subsidios previstos en el Real Decreto, que sólo serán de aplicación para los préstamos concedidos al amparo de convenios entre el M.O.P.U. y las Entidades financieras (art. 12.2).

El convenio entre el M.O.P.U. y la Comunidad Autónoma correspondiente tiene el objeto de que ésta determine y califique actuaciones protegibles en materia de vivienda que igualen las cifras máximas de ayudas públicas que el M.O.P.U. ha sido autorizado a conceder por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Es decir, la Comunidad Autónoma guía la actuación del M.O.P.U. dentro de su territorio.

Hay que señalar también en este ámbito que en el caso de promoción de nuevas viviendas en Régimen Especial o rehabilitación, la totalidad de subvenciones y subsidiaciones será sufragada con cargo a los presupuestos del M.O.P.U.

C) SUBSIDIACION DE INTERESES

Esta figura ya había sido aplicada anteriormente en España en los planes Trienal y Cuatrienal.

En el Plan Trienal, como se recordará, se calculaba la tabla de amortización de préstamo al tipo de mercado y al tipo subsidiado y el M.O.P.U. abonaba la diferencia. En el Plan Cuatrienal se calculaba la tabla de amortización con una cuota creciente al 3 % anual. Al ir creciendo ésta y los intereses ser menores, la subsidiación iba creciendo, máxime con el crecimiento anual del 3 %. Esto daba lugar a un comportamiento totalmente errático de los pagos⁸⁰.

La subsidiación de intereses que se aplica en la Nueva Política de Viviendas de 1.988 sigue un comportamiento parecido al del Plan Trienal⁸¹.

Al igual que en el Plan Trienal o Cuatrienal, para ser beneficiario de una subsidiación de intereses hay que reunir una serie de requisitos personales, pero además -y ésto es una novedad- hay que obtener de la Comunidad Autónoma una ayuda económica equivalente al 5 % del precio de la vivienda para cada adjudicatario. Esta es una condición indispensable para la obtención de subsidios estatales.

Por último, la cuantía de los subsidios depende de que la vivienda esté acogida al Régimen Especial o al General y en el caso de ser V.P.O. de Régimen Especial (es decir, construida por promotores públicos) dependerá también del destino o uso que vaya a dársele⁸².

⁸⁰ Un análisis más extenso de esta problemática puede encontrarse en el epígrafe 3.2.4.4. de este mismo Capítulo, dedicado al estudio del Plan Cuatrienal de la Vivienda 1.984 - 1.987.

⁸¹ *"Subsidiación de la diferencia existente entre las cuotas correspondientes a las anualidades de amortización de capital e intereses de los préstamos, al tipo de interés del correspondiente convenio entre el M.O.P.U. y la Entidad de Crédito, o del pactado en las Entidades Oficiales de Crédito y las que corresponderían al prestatario al tipo de interés subvencionado en cada caso aplicable"* (Art. 12.1 del Real Decreto 1.494/1.987.)

⁸² Al ámbito de estos regímenes nos vamos a referir inmediatamente.

D) SUBVENCIONES PERSONALES

Las enumera el artículo 12.1 del Real Decreto que estamos analizando y son las siguientes:

- 1.- Subvenciones personales otorgadas por las Comunidades Autónomas según su propia normativa.
- 2.- Subvenciones para V.P.O. de 1ª transmisión en Ceuta y Melilla concedidas por el M.O.P.U.
- 3.- Subvenciones concedidas por el M.O.P.U. en atención de forma diferenciada a grupos específicos de la población especialmente necesitados, y siempre que el Gobierno lo apruebe y establezca mediante Real Decreto.
- 4.- Subvenciones para promotores y adquirentes de viviendas bajo el Régimen Especial, concedidas por el M.O.P.U.
- 5.- Subvenciones otorgadas por el M.O.P.U. para actuaciones de rehabilitación y asesoramiento y gestión de ésta.

La determinación de la cuantía de las subvenciones se hará pública mediante Orden Ministerial.

3.2.4.5.6. Análisis de las actuaciones y regímenes de protección

Las actuaciones protegibles por el Real Decreto 1.494/1.987 son básicamente tres:

- 1.- Promoción, construcción, adquisición, uso conservación y aprovechamiento de las viviendas de protección oficial.

- 2.- La rehabilitación de viviendas existentes y del equipamiento comunitario primario.
- 3.- La urbanización del suelo destinado a V.P.O. y la adquisición por promotores públicos de viviendas y edificios destinados a ser rehabilitados y cedidos como V.P.O.

Los regímenes de protección son dos:

- a) General, al que tienen acceso todos los promotores públicos y privados.
- b) Especial, exclusivamente para promotores públicos y siempre que los destinatarios no tengan ingresos superiores a dos veces el S.M.I. En el caso de que se trate de actuaciones de rehabilitación sobre viviendas en arrendamiento, basta con que el 80 % de los arrendatarios cumplan la condición anterior.

Además habrá que considerar:

- 1.- Las actuaciones estatales en materia de V.P.O. de interés general, que se regularán por la normativa general y, en su caso, por sus normas específicas.
- 2.- Las actuaciones de las Comunidades Autónomas y otros Entes territoriales con cargo a sus propios presupuestos, que se regularán por su propia normativa y, subsidiariamente, por el Real Decreto 3.148/1.978 de 10 noviembre.

A) REGIMEN GENERAL

Se diseñó para cualquier tipo de promotor privado o público, en promoción de nuevas viviendas destinadas a enajenación o alquiler y actuaciones de rehabilitación. A estas posibilidades pasaremos revista con detalle seguidamente.

Respecto a las ayudas directas que concede el Régimen General, son de dos tipos: subvenciones y subsidiaciones. Ya el Real Decreto 2.569/1.986 de cinco de diciembre (B.O.E. 22.12.86) y aplicable al último año del Plan Cuatrienal suprimió tales ayudas para las rentas superiores a 2.5 veces el S.M.I. En consonancia, el Real Decreto 1.494/1.987 sólo reconoce tales ayudas a beneficiarios cuyos ingresos no superen dos veces el S.M.I.

En cuanto las condiciones de financiación generales, a las que tiene acceso toda la población independientemente de su nivel de renta, fueron mejorando al irse reduciendo los tipos de interés de los convenios (al 11.25 %) y señalarse un plazo de amortización más largo que en el Plan Cuatrienal (que era de 13 años y con el Real Decreto 1494/1987 es de 15).

En suma, puede decirse que a lo largo de 1.988 mejoran las condiciones generales de financiación y las ayudas directas se concentran, más selectivamente, en aquellos segmentos de renta más necesitados.

El tipo de esfuerzo familiar que se exige con las nuevas condiciones puede verse en los cuadros números 3.30 y 3.31.

a) V.P.O. DE NUEVA CONSTRUCCION

Las condiciones de los préstamos cualificados son las siguientes:

- 1.- La cuantía por metro cuadrado útil será del 7 % del módulo ponderado vigente aplicable en la fecha de la calificación provisional.
- 2.- Como excepción, la cuantía anterior puede llegar hasta el 80 % en promotores sin ánimo de lucro, en el caso de viviendas destinadas a arrendamiento y en el caso de que la promoción acometa obras necesarias para la eliminación de obstáculos a minusválidos.

Cuadro 3.30

TIPOS DE ESFUERZO FAMILIAR (1) EN % SEGUN NIVEL DE INGRESOS Y ZONA DE RESIDENCIA PARA AMORTIZACION DEL PRESTAMO HIPOTECARIO (Vivienda de 80 m².)

Nivel Ingresos Brutos (2)	ZONA DE RESIDENCIA						
	O ₁	O ₂	O ₃	A ₁	A ₂	B ₁	B ₂
5 SMI	14,48	13,69	13,01	13,22	12,57	12,28	11,68
4 SMI	18,10	17,12	16,27	16,52	15,72	15,35	14,60
3,5 SMI	20,68	19,56	18,60	18,89	17,97	17,55	16,69
3,25 SMI	17,58*	21,05	20,02	20,34	19,35	18,89	17,97
3 SMI	19,04*	18,00*	21,69	22,35	20,96	20,47	19,47
2,75 SMI	20,77*	19,64*	18,68*	18,89*	18,03*	17,63*	21,24
2,5 SMI	19,25**	21,60*	20,52*	20,84*	19,80*	19,39*	18,44*
2,25 SMI	21,39**	20,22**	19,23**	19,53**	18,55**	21,55**	20,50*
2 SMI	24,08**	22,75**	21,64**	21,98**	20,88**	20,39**	19,39**

NOTAS (1) Primera semestralidad/Ingresos brutos semestrales

(2) Supuestos: Calificación Provisional 1988 (por tanto, precios según módulo 1988)

Solicitud Subsidación 1989 (por tanto, concesión de la misma en base a SMI de 1988)

Inicio de amortización en 1990 (ingresos según SMI 1990. Se ha puesto un crecimiento anual del SMI del 4 %)

* Casos con derecho a subsidio

** Casos con derecho a inclusión en Régimen Especial

Composición familiar: 4 miembros aportando ingresos 2 de ellos

(N = 1, A = 0,95 M, según área geográfica)

Fuente: LEVENFELD, G.: "La nueva Política..." Op. cit. pág 100

Cuadro 3.31

INGRESOS REALES EQUIVALENTES A INGRESOS FAMILIARES PONDERADOS DE 2,5 S.M.I.
(Según circunstancias concurrentes en las familias)
(En veces el S.M.I.)

ZONA DE UBICACION DE SU RESIDENCIA	NUMERO DE MIEMBROS DE LA UNIDAD FAMILIAR							
	1 ó 2		3 a 5			6 ó más		
	Número de perceptores de Ingresos en la familia		Número de perceptores de Ingresos en la unidad familiar			Número de perceptores de Ingresos en la unidad familiar		
	1	2	1	2	3 ó más	1	2	3 ó más
O.	2,94	3,08	3,08	3,25	3,43	3,25	3,42	3,60
O.	2,80	2,94	2,94	3,09	3,27	3,09	3,28	3,43
O.	2,64	2,78	2,78	2,92	3,09	2,92	3,08	3,24
A.	2,70	2,84	2,84	2,99	3,16	2,99	3,15	3,32
A.	2,56	2,69	2,69	2,83	2,99	2,83	2,98	3,14
B.	2,50	2,63	2,63	2,77	2,93	2,77	2,91	3,07
B.	2,38	2,50	2,50	2,63	2,78	2,63	2,77	2,92

Fuente: LEVENFELD, G.: "La nueva Política..." Op. cit. pág 101

- 3.- El tipo de interés estará fijado por el Ministerio de Economía y Hacienda para los préstamos otorgados por entidades crediticias privadas. El Gobierno fijará el interés de los préstamos otorgados por las Entidades oficiales de crédito.
- 4.- El plazo de amortización será de 15 años. Además, en los préstamos al promotor se establece un plazo de carencia de hasta 3 años.
- 5.- Las anualidades de amortización de capital e intereses crecerán al 3 % anual (claramente es inferior este crecimiento al incremento esperado de los salarios).
- 6.- El préstamo es de carácter hipotecario. Al prestatario se le pueden exigir otras garantías si la Entidad financiera así lo considera.

- 7.- Estos préstamos gozarán de los beneficios fiscales que otorga la legislación vigente.

b) REHABILITACION

El Real Decreto 1.494/1.987 establece que serán reconocidas como actuaciones de rehabilitación aquéllas que, habiendo obtenido la calificación provisional de rehabilitación del órgano competente de la Comunidad Autónoma (requisito indispensable), tengan por objeto:

- 1.- Adecuar estructural y funcionalmente un edificio: dotarle de medidas de seguridad, aislamiento, accesos, electricidad, fontanería...
- 2.- Obtener la adecuación de habitabilidad de las viviendas: servicios higiénicos, acabados, ventilación,...
- 3.- Realizar obras de mejora que permitan la instalación de sistemas de ahorro del consumo energético.
- 4.- Adecuar las viviendas para su utilización por minusválidos.
- 5.- Ampliar el espacio habitable de una vivienda mediante obras de nueva construcción y siempre que el conjunto total no exceda de 90 metros cuadrados.
- 6.- Llevar a cabo obras complementarias de las actuaciones de rehabilitación.
- 7.- Adecuar el acopamiento comunitario primario al servicio exclusivo de las viviendas de la correspondiente unidad residencial.

Las novedades fundamentales introducidas por el Real Decreto 1.494/1.987 frente al Plan Cuatrienal en materia de rehabilitación se centran, por una parte, en que no distingue distintos regímenes. Así, el Plan Cuatrienal distinguía entre rehabilitación libre y protegida y ésta última podía ser además de promoción pública o privada. Por otra parte, la nueva legislación favorece rehabilitaciones más profundas, al incrementar la antigüedad mínima a 15 años (10 años en el Plan Cuatrienal) y elevarse el presupuesto mínimo protegible a 400.000 pts. (200.000 en el Plan Cuatrienal).

En cuanto a las condiciones para que se lleven a cabo actuaciones protegibles de rehabilitación, hay que señalar:

- 1.- No se protegerán aquellas rehabilitaciones que tengan lugar en edificios sin suministros de luz o agua, sin garantías de solidez y saneamiento general y que no acometan precisamente las obras necesarias en este sentido.
- 2.- Tampoco se protegerán aquellas rehabilitaciones en los elementos privativos de una vivienda cuando a consecuencia de los mismos la superficie útil no supere los 24 metros cuadrados. La Comunidad Autónoma correspondiente puede modificar este límite.
- 3.- No se permite la demolición de fachadas o la alteración estructural, es decir, no se protegerán las rehabilitaciones basadas en el vaciado del edificio.

- 4.- Tras la rehabilitación, el 70 % de la superficie útil ha de destinarse a viviendas, excepto cuando se destine a equipamiento comunitario primario.

La protección a la que podrán acogerse las obras diferirá en cada caso. En primer lugar, vamos a definir el presupuesto protegible: coste real de las obras, incluyendo materiales, mano de obra, asesoramiento, tasas,... En total el presupuesto mínimo protegible ascenderá a 400.000 pts. (en el Plan Cuatrienal era sólo de 200.000, como ya vimos, pues se favorecían 90 metros cuadrados útiles - aunque la superficie sea mayor- salvo si se trata de la rehabilitación de un edificio o sus partes comunes, en cuyo caso el presupuesto protegible se referirá a la superficie útil de las viviendas del inmueble).

Los préstamos cualificados tendrán cuotas de amortización crecientes al 3 % anual y con un tipo de interés fijado administrativamente, al igual que pasa con las V.P.O. de nueva construcción.

Dependiendo del tipo de rehabilitación, diferirán las condiciones de dichos préstamos:

— Rehabilitación de edificios y viviendas —

En este caso la cuantía del préstamo podrá ser el 100 % del presupuesto protegible, siempre que no exceda del 60 % del módulo ponderado en el caso de obras de rehabilitación profunda, o del 45 % del módulo ponderado en obras de rehabilitación ligera.

– Obras complementarias:

Cuando la rehabilitación incluya además la ejecución de obras complementarias, se incrementa el préstamo anterior un 15 %, ó bien un 25 % cuando de trate de áreas de rehabilitación integrada y recintos históricos artísticos. Como límite lógico nunca tales incrementos sobre el préstamo base podrán ser tales que superen el valor real de las obras.

– Actuaciones de rehabilitación sobre equipamiento comunitario primario:

- a) 50 % del presupuesto protegible si son obras al servicio exclusivo de una unidad residencial urbana.
- b) 70 % del presupuesto protegible si son obras que formasen parte de un programa de rehabilitación de viviendas.
- c) 80 % del presupuesto protegible en el caso de áreas de rehabilitación integrada.
- d) El límite máximo en cada uno de los casos anteriores es el 50 % del módulo ponderado vigente por metro cuadrado útil.

En cuanto a los plazos de amortización de los préstamos, podrán ser de hasta quince años como máximo, o de cinco como mínimo con dos años de carencia para las obras de rehabilitación más profundas o bien, en el caso de rehabilitación ligera, un mínimo de tres años (con uno de carencia) y un máximo de quince años (con dos de carencia).

Bajo el Régimen General, existirán también subvenciones a los promotores:

- a) Cuando el promotor sea usuario de la vivienda y sus ingresos familiares ponderados no excedan de 2,5 veces el S.M.I., se le concede una subvención del 6 % del presupuesto protegible.
- b) Si los inmuebles rehabilitados se destinan a arrendamiento. Se concede una subvención del 5 %.
- c) Si el 80 % de los inquilinos tienen ingresos familiares ponderados no superiores a 2,5 veces el S.M.I., se puede optar a una subvención del 10 % del presupuesto protegible.
- d) En el caso de actuaciones de rehabilitación que afecten exclusivamente a elementos comunes y que estén promovidas por comunidades de propietarios, se puede obtener una subvención del 3 % si al menos el 80 % de los usuarios tienen ingresos familiares ponderados que no excedan 2,5 veces el S.M.I.

En suma, puede decirse que la Política de Viviendas diseñada a partir de 1.988 trata de potenciar la actuación en un sector que estaba y sigue estando aún muy lejos de los niveles de actividad que presenta en el resto de la Europa desarrollada.

B) REGIMEN ESPECIAL

Es una importante novedad de la Nueva Política de Vivienda. A este Régimen sólo tendrán acceso los promotores públicos cuyas actuaciones se destinen a beneficiarios con ingresos familiares ponderados que no excedan de dos

veces el S.M.I. En el caso de actuaciones de rehabilitación, hasta que el 80 % de los beneficiarios cumplan tal condición.

Tal como se ve en el párrafo anterior, un promotor público puede estar acogido al Régimen General o al Especial dependiendo de la índole de sus beneficiarios.

Se define como promotor público a cualquier Ente Público Territorial y persona de derecho público o privado perteneciente al sector público en cuyo capital sea mayoritaria la participación, ya sea directa o indirecta, de una o más personas jurídicas de derecho público⁸³.

Para poderse acoger al Régimen Especial y en el caso de promociones de nueva construcción, el promotor público tendrá que ceder el suelo al adquirente, ya sea en propiedad o en derecho de superficie.

Por otra parte, los promotores públicos que deseen acogerse al Régimen Especial deberán solicitarlo en la Comunidad Autónoma correspondiente, quien examinando las solicitudes presentadas, propondrá las actuaciones protegibles al M.O.P.U. y dentro de los límites que a éste le habrá determinado la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

En suma, puede decirse que el Régimen Especial, que para algunos especialistas⁸⁴ es la principal novedad de la Nueva Política de Viviendas, se define y delimita en cuanto al promotor y al beneficiario de sus actuaciones. No

⁸³ A la figura del promotor público y a su actuación a lo largo del tiempo en la Política de Viviendas en España dedicamos el apartado 3.3 de este mismo Capítulo.

⁸⁴ Ver por ejemplo: LEVENFELD, G.: *"La nueva política..."* Op. cit, pág. 10.

pretende, además, sustituir al sistema ya clásico de promoción pública, dado que el Real Decreto 3.148/1.978 de 10 de noviembre que la regula sigue vigente, y por el contrario, pretende complementar y reforzar tales actuaciones. La diferencia fundamental entre estos dos tipos de promoción pública es que bajo el Régimen Especial se utilizan recursos financieros no procedentes del M.O.P.U., sino de las Entidades financieras colaboradoras.

Así, puede considerarse incluso más ventajoso para los promotores públicos que el Régimen regulado por el Real Decreto 3.148/1.978 de 10 de noviembre, puesto que las entidades financieras colaboradoras financiarán parte de la operación y no tiene que sufragarse toda ella con los fondos de las Comunidades Autónomas. Además, si las viviendas se venden, la gestión de los cobros de los préstamos y pagos aplazados no la realiza la Comunidad Autónoma, sino la Entidad financiera responsable, cuya experiencia en este campo será, lógicamente, mayor que la que pueda tener la Comunidad.

Igualmente, si las viviendas se ceden en alquiler, la Comunidad recibe un flujo de rentas -si bien limitado por los topes máximos diseñados por el M.O.P.U.- a lo largo de 15 años, mientras el Real Decreto 3.148/1.978 establece sólo 2 ó 4 años según casos.

Sin embargo de la observación cuidadosa de lo establecido en el Real Decreto 1.494/1.987 respecto al Régimen Especial, hay que señalar que aunque constituyera una novedad interesante y muy conveniente para el M.O.P.U. al financiarse a través de Entidades financieras colaboradoras, dado el carácter de los be-

neficiarios y de su bajo nivel de solvencia, resultaba dudoso creer que las Entidades financieras, sin más aliciente, fuesen a aceptar el riesgo que supondría tal clientela.

Evidentemente, sin la colaboración de las Entidades financieras, la importancia y el interés que pudiera alcanzar el Régimen Especial se diluyen. De hecho, tal como veremos en el epígrafe dedicado a los resultados obtenidos, las actuaciones acogidas al Régimen Especial han sido muy discretas.

Las autoridades responsables trataron por eso de potenciar el Régimen Especial con el R.D. 224/1.989, como veremos a continuación, intentando impulsar la promoción de viviendas destinadas a los estratos socio-económicos más bajos, aunque los resultados no han mejorado notablemente como veremos.

a) V.P.O. de nueva construcción

En el caso del Régimen Especial, el beneficiario pertenece a estratos de renta inferiores a los del Régimen General y el suelo ha de ser aportado de forma gratuita por el promotor. Por ello, los préstamos cualificados no pueden ser superiores al 70 % del módulo ponderado por metro cuadrado útil (límite inferior al del Régimen General, pero éste es más costoso).

Los promotores pueden disponer del 100 % del préstamo concedido en función del desarrollo de su ritmo de actividad. Los préstamos, que son concedidos por la Entidades financieras colaboradoras, tienen iguales condiciones que los que se otorgan a los promotores en el Régimen General, pero el M.O.P.U. subsidia los intereses de los préstamos a los promotores y si las

viviendas se ceden en propiedad, los adquirentes se subrogan con las mismas condiciones. Tras la subsidiación del M.O.P.U., los intereses que quedan son:

- a) 6 % para el promotor con cuotas crecientes al 3 % anual si va a ceder las viviendas mediante compraventa. En este caso la subsidiación al promotor sólo se aplica durante el período de construcción.
- b) 4,5 % anual con cuotas crecientes al 3 % anual si las va a ceder en arrendamiento. Este tipo subsidiado se mantendría durante todo el período de amortización del préstamo.

Si transcurrido el período de carencia el promotor no ha cedido las viviendas, deberá abonar los intereses a las Entidades financieras al tipo del convenio.

Los adquirentes podrán subrogarse en las mismas condiciones que el promotor: 6 % de interés con un ritmo de crecimiento anual de las cuotas del 3 %.

Asimismo, los promotores podrán acceder a préstamos cualificados obtenidos de las Entidades financieras colaboradoras en las mismas condiciones que bajo el Régimen General.

El M.O.P.U. podrá conceder subvenciones personales a los adquirentes de V.P.O. en Régimen Especial de hasta el 9 % en el contrato visado o menor del 9 % en el caso de que la subvención más el préstamo cualificado al que se subroga el adquirente excedan del precio de venta.

b) Rehabilitación

Las condiciones del Régimen Especial en cuanto a la determinación del presupuesto protegible, requisitos para la financiación cualificada de las actuaciones de rehabilitación, etc. son idénticos a las condiciones impuestas por el Régimen General y que ya hemos analizado anteriormente.

El art. 8 del Real Decreto 1.494/1.987 establece que los promotores públicos pueden obtener financiación cualificada para la adquisición de edificios, con o sin viviendas, siempre que puedan transformarlos en inmuebles para viviendas al menos en un 70 % de la superficie útil total una vez efectuada la rehabilitación.

Bajo el Régimen Especial, el M.O.P.U. podrá conceder subvenciones a las actuaciones de rehabilitación en las siguientes condiciones (artículo 28 R.D. 1.494/1.987):

- a) Al promotor que destine las obras mediante su cesión en compraventa, el 8%. El adquirente puede subrogarse.
- b) Al promotor público, el 10 % cuando se destine a arrendamiento.

Asimismo podrán acogerse a la subsidiación de intereses concedida por el M.O.P.U. los siguientes beneficiarios:

- a) Los promotores públicos en Régimen Especial incluso durante el período de carencia.
- b) Los adquirentes de dichas viviendas.

Y en ambos casos la subsidiación del M.O.P.U. recaerá sobre el tipo de interés del Convenio con las Entidades privadas u Oficiales de Crédito, de tal forma que el tipo de interés resultante a pagar será del 6 % anual.

- c) Promotores usuarios.
- d) Promotores en actuaciones de rehabilitación en viviendas cedidas en arrendamiento y en las que el 40 % de los inquilinos tengan ingresos familiares ponderados inferiores a 2,5 veces el S.M.I.

En estos dos últimos casos, el subsidio del M.O.P.U. recaerá sobre el tipo de interés del Convenio con las Entidades financieras, de tal forma que el tipo de interés resultante a pagar será el 7,5 % anual.

c) Urbanización del suelo

El Real Decreto 1.494/1.987 establece una opción adicional, exclusivamente bajo el Régimen Especial y consistente en un sistema de financiación para promotores públicos que urbanicen el suelo con V.P.O. de nueva construcción y bajo el Régimen Especial.

Para poder acogerse a esta posibilidad, el promotor debe certificar la propiedad del suelo o el derecho de la superficie por un período no inferior a 50 años y comprometerse a iniciar las obras antes de dos años desde el momento en que recibe la aprobación del M.O.P.U. y finalizarlas en el plazo de tres años. A cambio, obtendrá un préstamo cualificado no superior al 5 % del módulo ponderado vigente por metro cuadrado, ni superior al presupuesto de las obras.

Las entidades financieras colaboradoras son las concesionarias del crédito al tipo de interés del Convenio, pero el M.O.P.U. concede una subvención adicional, de forma que el promotor se encuentra finalmente con un préstamo al 5,5 % de interés. El plazo de amortización será, como máximo de 10 años.

Según J.J. Tinaut, *"Aun cuando no se indica expresamente, parece obvio que esta financiación adicional pretende suavizar la obligación para los promotores públicos en régimen especial, en actuaciones de nueva construcción, de conceder gratuitamente, en propiedad o en derecho de superficie, el suelo edificado necesario"*⁸⁵.

3.2.4.6. Modificaciones en la política de viviendas 1989 a 1991

3.2.4.6.1. *Introducción*

El 3 de Marzo de 1989 se aprueba el Real Decreto 224/1989 (B.O.E. 8-3-1989), sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda.

El marco en el que es diseñada la Política de Viviendas a partir de 1989 con la aprobación de este Real Decreto, difiere cualitativamente del conjunto de circunstancias que acompañaron la aprobación del Real decreto 1494/1987 y que reguló la Política de Vivienda a partir de 1988.

El Real Decreto 224/1989 deja básicamente inalterado el esquema diseñado por el anterior Real Decreto 1494/1987 en cuanto a vivienda nueva, si bien

⁸⁵ TINAUT, J.J.: *"Política estatal...."* Op. cit., pág. 96.

introduce algunas correcciones que intentan adaptar mejor la Política de Vivienda a las nuevas circunstancias, potenciando el Régimen Especial, la adquisición de vivienda usada y la rehabilitación.

Como elemento común de ambas normativas, a diferencia de la regulación contenida en el Plan Cuatrienal 1984-1987, podemos señalar que la intervención estatal deja de programarse para un número concreto de años, estableciéndose una normativa de duración flexible y no predeterminada en función de su efectividad.

Igualmente, deja de concebirse, ante el firme pulso de la actividad del sector, la Política de Viviendas como política de fomento de la construcción y el empleo, configurándose más bien como una política de acceso que persigue el reparto individualizado de las ayudas de forma más selectiva.

Las diferencias entre estos Reales Decretos, nacen de la necesidad de abordar una reforma que origina en el claro desequilibrio del mercado inmobiliario, fuertemente afectado por la especulación y por importantes alzas en el precio del suelo.

Así pues, tal y como ya analizamos con detalle en el Capítulo 2 de esta Tesis Doctoral, las elevaciones en el precio del suelo han provocado incrementos posteriores de los precios de las viviendas, que no se han visto acompañadas más que de moderados incrementos de los módulos fijados administrativamente para las V.P.O.

Con estas condiciones, los promotores han abandonado la construcción de V.P.O. y se han lanzado al mercado de la vivienda libre, pues los módulos permitidos por la Administración no dejaban repercutir suficientemente sobre el

adquirente los nuevos precios del suelo⁸⁶, mientras que, por el contrario, precisamente la evolución de los precios indicaba, con más fuerza que nunca, la necesidad inexcusable de otorgar ayudas a los sectores económicos más débiles.

Esta realidad traería como consecuencia el crecimiento del gasto público, a menos que se controlasen rigurosamente las circunstancias de los adjudicatarios.

Por otra parte, como ya anticipamos, el Régimen Especial, la principal novedad del Real Decreto 1494/1987, tuvo una actuación más que discreta, pues el número de V.P.O. de promoción pública iniciadas en 1988 sólo supuso el 13% del total de V.P.O. iniciadas en ese año, y en este porcentaje se recoge tanto la promoción pública en sentido tradicional (con fondos del M.O.P.U.) como la promoción pública bajo el Régimen Especial (con fondos de entidades colaboradoras y con subvenciones y subsidios del M.O.P.U.)⁸⁷.

En definitiva, resulta evidente que el Real Decreto 1494/1987 desamparó a aquellos niveles de renta más humildes, sin capacidad de acceder a una vivienda en un mercado endurecido.

Por otra parte, con la evolución de los precios, lo cierto es que también buena parte de la población de rentas medias-bajas, que tradicionalmente no venía gozando de protección, veía esfumarse la posibilidad de acceder a una vivienda en propiedad, lo cual se contradecía claramente con las ayudas selectivas,

⁸⁶ El hecho de que los promotores y constructores pretendan repercutir en los precios de venta de las viviendas, el precio del suelo nuevo y no el precio del suelo sobre el que se ubica la vivienda no se debe tanto al afán de lucro como al hecho de que, de no hacerlo así, interrumpirían el ciclo de su actividad pues no podrían comprar nuevos inputs.

⁸⁷ Según datos del propio M.O.P.U., el número de V.P.O. de promoción pública iniciadas en 1988 fue de 9.700 unidades frente a las 259.400 V.P.O. de promoción privada.

establecidas en el Real Decreto 1494/1987 y con el paulatino abandono de la Constitución de V.P.O.

El Real Decreto 224/1989 pretende precisamente recuperar y potenciar la figura del Régimen Especial, asimilando a las cooperativas de viviendas, con ciertas condiciones, a los promotores en Régimen Especial.

Ciertamente, dado el carácter pretendidamente social que se había intentado imprimir a la llamada Nueva Política de Viviendas, resultaba especialmente problemático el creciente peso de la oferta de viviendas libres frente al retroceso de V.P.O., sobre todo en el caso de V.P.O. de promoción pública.

Entre las causas de este desequilibrio se encuentran⁸⁸ las propias limitaciones, razonables y legítimas, impuestas por la Administración para el acceso a una vivienda protegida, con el doble objeto de controlar el gasto público de esta política y evitar las desviaciones hacia usos diferentes de la residencia habitual que se habían venido dando tradicionalmente, además de la razón ya apuntada y analizada con detalle en el Capítulo 2 de esta Tesis Doctoral del encarecimiento del precio del suelo, difícilmente repercutible, ante el moderado incremento experimentado por los módulos aprobados por la Administración en los últimos años y que acotan la traslación de costes a los compradores.

Las novedades estrella del Real Decreto 224/1989 se refieren al mercado inmobiliario secundario, de importancia creciente, tal como ya señalamos en el

⁸⁸. - Vid. "El marco de la política de vivienda en 1989" Documento interno del B.H.E. Primavera de 1989 y TINAUT J.J. : "Cambios cualitativos en la política de vivienda 1988-1989" Revista Española de Financiación a la Vivienda num. 10, B.H.E, 1989.

Capítulo 2 de esta investigación, pues buena parte de la demanda actual es demanda de reposición.

Así, el Real Decreto 224/1989, que introduce la financiación cualificada para la adquisición de vivienda usada descansa en la idea de que las viviendas usadas tienen en España un precio inferior al de las viviendas de nueva construcción de iguales características⁸⁹.

Así, según el Real Decreto 224/1989 existía una cierta proporción de potenciales adquirentes de rentas medias o bajas, que no encontraban V.P.O. (había una escasa oferta de las mismas) y que tampoco podían acceder a una vivienda en segunda transmisión porque el único tipo de financiación al que podían acudir era un crédito libre.

El Real Decreto 224/1989 establece tres tipos de requisitos para poder acceder a la financiación cualificada en el caso de adquisición de vivienda usada:

- a) Requisitos de la vivienda usada.
- b) Requisitos de la compraventa.
- c) Requisitos del adquirente.

Posteriormente detallaremos cada uno de estos requisitos y los beneficios que podrían derivarse para el comprador, siguiendo siempre el contenido de esta normativa de 1989.

⁸⁹ Debemos remitirnos nuevamente al Capítulo 2, pues en él se describen detalladamente el conjunto de circunstancias del mercado inmobiliario español que justificaron los cambios de rumbo, introducidos por el Real Decreto 224/1989, aprobado en un contexto cualitativamente diferente a las circunstancias en las que se aprobó el Real Decreto 1494/1987.

Asimismo, como ya hemos señalado, se introduce la financiación cualificada para la adquisición de edificios ya existentes por promotores privados con el fin de rehabilitarlos. Las viviendas rehabilitadas resultantes serán calificadas como V.P.O. De esta forma, el R.D. 224/1989 refuerza el papel de la rehabilitación -entre otras razones porque le supone menores costes que la nueva construcción- mientras el R.D. 1494/1987 restringiría las ayudas a la rehabilitación practicada por promotores públicos y en Régimen Especial, como se recordará.

El Real Decreto 224/1989 introduce otra novedad, al regular la financiación de actuaciones protegidas en materia de suelo encaminadas a la adquisición y urbanización de suelo exclusivamente destinado a la promoción de V.P.O.

Por otra parte, la nueva normativa diseña un conjunto de disposiciones que pretenden potenciar la figura del Régimen Especial -muy poco efectiva hasta el momento, como hemos visto- pues a pesar de que dependen directamente de promotores públicos y de su orientación eminente social, presentó unos índices de actividad en 1988 excesivamente bajos. De hecho, puede considerarse que en este sentido el R.D. 224//1989 obtuvo un moderado éxito, pues en 1989 las V.P.O. de promoción pública supusieron en 17% del total de V.P.O. iniciadas, mientras en 1988 esta misma magnitud fue el 13%, como hemos señalado antes, y en 1987 había sido el 8,5%⁹⁰.

Por último, el R.D. 224/1989 ha podido, por fin , solucionar el conflicto

⁹⁰ Según datos facilitados por el propio M.O.P.U.

mantenido por la Administración Central con las Comunidades Autónomas al que ya nos habíamos referido en el apartado anterior, a fin de armonizar y cofinanciar las actuaciones protegibles en materia de vivienda.

A continuación, vamos a considerar en primer lugar las razones fundamentales que aconsejaron modificar el R.D. 1494/ 1987, no ya con una Orden Ministerial, como en él mismo se preveía, sino con un Real Decreto, lo cual da idea de que en muchos aspectos los cambios introducidos no eran simplemente cuantitativos, sino cualitativos y profundos.

Posteriormente, analizaremos con detalle las modificaciones introducidas por la nueva normativa y por otras disposiciones que, si bien no forman parte estrictamente de la Política de Viviendas, van a afectar fuertemente a este subsector: Ley de Tasas, supresión de las ventajas fiscales a segundas y sucesivas viviendas, modificaciones en la Ley del Suelo y la introducción de la deducción por alquileres en el I.R.P.F. Finalmente, nos referiremos al Plan de Viviendas 1992-1995 y a las modificaciones introducidas por éste.

3.2.4.6.2. El Real Decreto 224/1989

La Política de Viviendas diseñada para 1989 y aprobada por el R.D. 224/1989 de 3 Marzo⁹¹ es continuadora y heredera de las líneas maestras de actuación de la de 1988, como ya hemos dicho, en el sentido de seguir deteniendo una política más social e impulsora del acceso a una vivienda digna que como

⁹¹ B.O.E. de 8 de Marzo.

promotora del crecimiento económico.

Aunque, como hemos visto también, el esquema general y la filosofía inspiradora son los mismos, el R.D. 224/1989 presenta en esencia algunas novedades respecto al R.D. 1494/1987. Son fundamentalmente las siguientes:

Primero.- Para poder acceder a la financiación cualificada en el caso de adquisición de vivienda nueva, es necesario que los I.F.P del beneficiario no superen en 5 veces el S.M.I. Este límite máximo supone un endurecimiento de las ayudas ofrecidas por la Administración.

Ya en 1988 se inicia un cambio en la orientación social de la Política de Viviendas al establecerse requisitos más rigurosos para poder acceder a este tipo de ayudas, y en 1989, como vemos, se refuerza el carácter selectivo de la política social en materia de viviendas.

Segundo.- A partir de 1989, se introduce la posibilidad de aplicar financiación cualificada para la adquisición de una vivienda usada, siempre y cuando ésta cumpla determinados requisitos.

Esto supone, por primera vez, la posibilidad de ofrecer financiación protegida y directa para el comprador que adquiera una vivienda de segunda mano.

Existen tres tipos de requisitos para poder acceder a la financiación cualificada, como ya habíamos apuntado:

a) Requisitos de la vivienda usada.

No puede tener una superficie útil superior a 90 m² y tiene que haber sido ocupada durante 3 años consecutivos o, de lo contrario, tener una antigüedad mínima de 10 años.

b) Requisitos de la compraventa.

El precio de la vivienda usada por metro cuadrado útil, no puede superar el módulo ponderado (M.P.) fijado para el área geográfica en la que se encuentra ubicada aunque este límite se amplía se tiene garaje o trastero. Para tener derecho a subvenciones o subsidios el precio máximo por metro cuadrado útil de la vivienda no debe superar $0,86 \times \text{M.P.}$

c) Requisitos del adquirente.

Deberá ser persona física y dedicar la vivienda a domicilio habitual y permanente. Sus I.F.P. no pueden ser superiores a 5 veces el S.M.I. En el caso de que se soliciten Subsidios o Subvenciones del M.O.P.U. los I.F.P. no pueden ser superiores a 2,5 el S.M.I.

Las condiciones de la financiación cualificada ofrecidas por el Real Decreto 224/1989 son las siguientes:

- Tipo de interés:

Será el del convenio, aunque en el caso de que se conceda subsidiación de interés, el tipo resultante para el adquirente será el 7,5%.

- Plazo de amortización:

Será de 15 años, y no hay período de carencia.

- Cuotas:

Serán crecientes al 3% anual.

- Cuantía del préstamo:

Como máximo el préstamo cualificado será el 70% del M.P. fijado para el área geográfica, multiplicado por cada m² de superficie útil, y en cualquier caso no puede rebasar el 80% del valor de tasación pericial.

Tercero.- Se alargan los plazos para la devolución de los créditos concedidos bajo el Régimen Especial, llegando a 20 años y reduciéndose la progresividad de las cuotas al 1,5% anual. En definitiva, se trata de mejorar las condiciones ofrecidas bajo el Régimen Especial, tanto a promotores como a adquirentes. Así, se incrementa la cuantía de los préstamos que pasan al 75% del módulo ponderado por m² útil de la vivienda, mientras que en el R.D. 1494/1987 era sólo el 70%.

Los tipos de interés subsidiados también se reducen tanto para promotores como para adquirentes al 4% y 5% en el caso de viviendas para arrendamiento o viviendas cedidas en propiedad respectivamente.

Cuarto.- En la medida en que las construcciones que tienden a edificarse actualmente, tienen cada vez más comodidades y reflejan un mejor nivel de vida, el Real Decreto 224/1989 de 3 de Marzo ha legislado al respecto de garajes y

trasteros en el siguiente sentido:

- a) En el Régimen Especial, si las viviendas tienen el trastero el precio máximo de venta por m² útil puede llegar al 80% del módulo ponderado, al 95% si poseen garaje y al 98% si poseen ambos.
- b) En el Régimen General, todo depende de que la vivienda -nueva, usada o rehabilitada- tenga una superficie mayor o igual a 70 m². Si es así, puede incrementarse el precio en un 3% si hay trastero, un 12% si hay garaje y un 15% si hay ambos. Si la superficie es menor de 70 m², el precio puede incrementarse en un 3% si posee trastero, un 17% si incluye garaje, y un 20% si posee ambos.

Quinto.- Se modifica el cálculo de los I.F.P. (ingresos familiares ponderados) dependiendo de los ingresos de la unidad familiar, del número de miembros de la misma y, sobre todo, dependiendo del módulo que le corresponda a la vivienda según la zona en que esté ubicada. El R.D. 224/1989 permite que las Comunidades Autónomas incluyan o excluyan en determinados módulos a municipios que por sus características así lo aconsejen, de forma que las Comunidades decidan de forma flexible sobre dicho módulo en cada caso.

Sexto.- Es necesario que la propia Comunidad Autónoma subvencione a los adquirentes acogidos al Régimen General. Para que además exista subsidio de

interés con cargo al M.O.P.U. en el caso de adquirentes cuyos I.F.P. sean superiores a 2,5 S.M.I., es requisito indispensable la concesión previa de subvenciones por parte de las Comunidades Autónomas.

En el Anexo que se incluye al final de este epígrafe pueden observarse todas las modificaciones efectuadas en comparación con el R.D 1494/1987.

La Administración pretendió por otra parte adaptar las líneas fundamentales de la Política de Viviendas diseñada por el R.D. 224/1989 para 1990.

Para ello se procedió a la aprobación de dos Ordenes Ministeriales: la O.M de 15-2-1990 (B.O.E. 17-2-1990) y la O.M. de 12-2-1990 (B.O.E. 17-2-1990).

Mediante ellas se fijó el tipo de interés del convenio con las Entidades financieras en un 12% -superior al 11% para 1989- y se incrementó así mismo el módulo ponderado en un 7,95% respecto a 1989.

En definitiva, lo que se pretende es no alejarse en exceso de las condiciones del mercado, pues ello potencia la desaparición de las V.P.O.

Los objetivos para 1990 en cuanto a actuaciones protegidas pueden contemplarse en el siguiente Cuadro 3.32.

Cuadro 3.32**POLITICA DE VIVIENDA 1989-1990. OBJETIVOS**

	1989 (O.M. 4-3-89)	1990 (O.M. 17-2-90)
1. Actuaciones con ayudas estatales directas. Total (*)	<u>59.000</u>	<u>58.000</u>
1.1. VPO. Régimen General	18.000	24.000
1.2. VPO. Régimen Especial	14.000	10.000
1.3. Adquisición Vivienda usada	15.000	6.000
1.4. Rehabilitación	7.000	13.000
1.5. Adquisición de Suelo	5.000	5.000
2. Actuaciones sin ayudas estatales directas (**)	<u>55.000</u>	<u>24.200</u>
2.1. VPO. Régimen General	22.000	15.100
2.2. Adquisición Vivienda usada	10.000	3.000
2.3. Rehabilitación	23.000	6.100
3. Total de actuaciones con financiación garantizada	<u>114.000</u>	<u>82.200</u>
4. Financiación convenida prevista con entidades crediticias (millones de pesetas)	340.000	240.000

Fuente: M.O.P.U

* Estas actuaciones gozan de ayudas económicas directas (subvenciones personales y subsidiaciones de tipos de interés) además de gozar de financiación privilegiada en las entidades de crédito de forma garantizada.

* * Estas actuaciones sólo gozan de la garantía de financiación privilegiada en las entidades de crédito.

Se han producido también modificaciones no atribuibles precisamente a la Política de Viviendas pero que van a afectar fuertemente a este subsector económico. Nos referimos a la nueva situación creada por:

- a) La Ley de Tasas, que exigirá que las transacciones se escrituren a su precio real.
- b) Supresión de las ventajas fiscales a segundas y sucesivas viviendas.
- c) Modificaciones en la Ley del Suelo a fin de evitar la especulación.

Vamos a pasar revista brevemente a estos aspectos a continuación, dado que cada uno de ellos ya fueron analizados con mayor detalle en el Capítulo 2 de esta Tesis Doctoral.

3.2.4.6.3. La Ley de Tasas

Supone un intento por parte del Gobierno de perseguir la colocación de dinero negro en activos inmobiliarios, a la vez que pretende conseguir la tributación exacta en las transmisiones de propiedad ya sea "*inter-vivos*" o "*mortis-causa*" (transmisiones patrimoniales o donaciones y sucesiones), al exigir que los valores reflejados en Escritura Pública sean los valores de transacción exactos ⁹².

Hasta el presente, el Ministerio de Economía y Hacienda había intentado obstaculizar la creación de refugios para el dinero negro especialmente en las inversiones mobiliarias.

⁹².- En realidad la Ley de Tasas se basa en la aplicación del art. 52 de la Ley General Tributaria según el cual la Administración puede comprobar el valor real de los bienes y derechos transmitidos.

Con la Ley 8/1989 de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos -que se refiere en general a transmisiones mediante precios de bienes y derechos- la Administración trata de efectuar controles sobre las inversiones inmobiliarias en particular.

El punto de partida ya se inició anteriormente con la aprobada Ley de Sucesiones y Donaciones de 1987⁹³ por la que la Administración se reservaba la posibilidad de comprobar las transacciones efectuadas con dichos bienes a efectos del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales (I.T.P.).

La nueva Ley de Tasas y Precios Públicos⁹⁴ establece un trato diferenciado al comprador y al vendedor. Curiosamente, éste último puede encontrarse con un trato más favorable que el ofrecido por la legislación anterior.

Vamos a analizar separadamente los efectos de la nueva Ley de Tasas y Precios Públicos sobre cada uno de los agentes.

A efectos del comprador, la Ley establece que si el valor fijado por la Administración, como base para la liquidación del I.T.P. excede del consignado por el comprador en los impresos de liquidación (y que normalmente es el que figura en Escritura Pública) en un 20% y simultáneamente este exceso supone más de 2.000.000 de pesetas, a este exceso se le dará el tratamiento fiscal correspondiente a los incrementos patrimoniales derivados de transmisiones

⁹³ Ley 29/1987 de 18 de Diciembre del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, (B.O.E. del 19 de Diciembre). Su entrada en vigor se produce el 1 de Enero de 1988.

⁹⁴ B.O.E. de 15 de Abril.

patrimoniales a título lucrativo⁹⁵. Así, el exceso estará sujeto a un doble gravamen: por una parte, al I.T.P. (que le aplicará un 6% por tratarse de transmisiones de bienes inmuebles) y por otra parte al Impuesto de Donaciones a un tipo que depende de cada caso, pues esta figura es progresiva, oscilando del 7,65% hasta el 34% en la actualidad, en función del valor del bien donado.

En el caso de que se trate de una sociedad, el comprador tributará por el exceso en I.T.P. y en el Impuesto sobre Sociedades como incremento de patrimonio.

Este doble gravamen supone en realidad una sanción encubierta en los casos en que la Administración detecte insuficiencias de valoración, cuando hubiera sido más correcto castigar abiertamente mediante sanciones aquellas transmisiones en las que la Administración estimase valoraciones incorrectas.

Al haber introducido un doble gravamen, la Ley de Tasas incurre en un absurdo jurídico al gravar un mismo hecho -el defecto de valoración- simultáneamente como compraventa y como donación (y decir, simultáneamente como transmisión onerosa y lucrativa). Así, aunque su finalidad es clara y legítima, los métodos utilizados son incorrectos, por lo que ya se ha planteado la posible inconstitucionalidad de esta Ley⁹⁶.

También se ha planteado la indefensión de los ciudadanos al gozar la

⁹⁵ Presunción introducida por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 8/1989 de 13 de Abril de Tasas y Precios Públicos para las transmisiones efectuadas a partir del 16 de Abril de 1989.

⁹⁶ Publicado en la Prensa el 28-7-1990.

Hacienda Pública de una amplísima discrecionalidad para fijar el valor de los inmuebles, aunque la Ley prevé la posibilidad de utilizar tasaciones periciales distintas de las realizadas por Hacienda como medio de oponerse a aquéllas⁹⁷.

El problema es complejo, porque existe una diferencia semántica y económica entre "*valor*" y "*precio*" y aunque las partes demuestren fehacientemente cuál ha sido el precio al que se ha fijado la transacción, el hecho de acudir a tasaciones periciales distintas de las de Hacienda puede no resolver en absoluto el problema⁹⁸.

Fijémonos ahora en la posición del vendedor ante la nueva Ley de Tasas y Precios Públicos. En el caso de que la Administración estime un valor para el bien objeto de transacción que supere un 20% del valor escriturado y suponga un exceso de más de 2.000.000 de pesetas, -es decir, exactamente igual que con el comprador- la diferencia o exceso tributará por el I.R.P.F. como incremento patrimonial derivado de una transmisión lucrativa o bien en el Impuesto sobre Sociedades si el vendedor es persona jurídica.

Quedan por otra parte fuera del ámbito de aplicación de la nueva Ley de Tasas las ventas empresariales de inmuebles, pues están sujetas al I.V.A. y no al I.T.P.

⁹⁷ La Disposición Adicional Segunda de la ley 29/1987 de 18 de Diciembre, reguladora del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, establece que el sujeto pasivo siempre puede promover una tasación pericial contradictoria contra los valores estimados por la Administración.

⁹⁸ El problema consiste en que la valoración de un bien o derecho siempre es una estimación discutible. El art. 52 de la Ley General Tributaria habla de "*valor de mercado*" que es el valor de lo que alguien está dispuesto a pagar según la Administración. Naturalmente, con independencia de la picaresca empleada en muchas ocasiones, el problema puede consistir para el vendedor en no encontrar demanda a ese precio estimado.

Así, resulta que el vendedor debe dividir la operación en dos tramos. El primer tramo corresponde a la diferencia entre el valor declarado en Escritura Pública y el coste actualizado del inmueble. Este tramo tributa en el I.R.P.F. dependiendo de los años en que se generó dicho incremento patrimonial, a tipos impositivos que oscilan entre el 10 y el 34,69%, gravándose los excesos al tipo único del 56%.

La parte formada por el exceso de valor del bien estimado por la Administración constituye el segundo tramo y aunque también tributa por el I.R.P.F., se le aplica el tratamiento previsto para los incrementos patrimoniales fruto de donaciones, que sólo tributan al 20%. Es decir, que el exceso sólo se ve penalizado con el 20% y sólo en el caso de que cumpla el doble requisito de suponer más de 2.000.000 de pesetas y representar más del 20% del valor presentado para la liquidación del I.T.P.

Esta análisis refleja inequívocamente la suavización de las sanciones respecto a la normativa anterior⁹⁹. Primero, porque antes tributaba cualquier exceso y ahora sólo lo hacen los que cumplan el doble requisito, segundo, porque salvo rarísimas excepciones, correspondientes a rentas muy bajas, el 20% como tipo impositivo a aplicar el exceso de valoración supone un trato fiscal más favorable que el correspondiente a la normativa anterior, en la que todo exceso quedaba gravado a los tipos ordinarios del I.R.P.F.

La incongruencia máxima se alcanza cuando un exceso de valoración de más de 2.000.000 de pesetas no alcanza a suponer el 20% del valor escriturado.

⁹⁹ Publicado en la Prensa el 23 de abril de 1989.

En este caso, al no cumplirse el doble requisito exigido por la ley, el exceso no queda sujeto a tributación como donación y no se le puede aplicar el tipo impositivo correspondiente del 20%.

Cabría preguntarse si puede computarse, como se hacía en la normativa anterior, como incremento patrimonial y tributar al tipo ordinario del I.R.P.F. según el resto de los ingresos del individuo. Esto supondría, salvo en rentas muy bajas, tipos superiores al 20%, lo cual resultaría no obstante absurdo, pues se penalizaría con más rigor a aquellos excesos que, por considerarse menos graves, no pueden ser sancionados como donaciones.

En definitiva, la nueva Ley de Tasas, pretendiendo ofrecer un mayor rigor en las transmisiones onerosas de inmuebles y obstaculizar la creación de nuevos refugios fiscales para el dinero negro en el mercado inmobiliario, adolece de importantes defectos técnicos que la enfrentan a un recurso de inconstitucionalidad.

Además, aunque resulta un meritorio intento de frenar la especulación y la entrada de dinero negro en el Mercado Inmobiliario, se trata en realidad de un intento sólo parcial, al vigilar únicamente las transacciones sujetas al I.T.P, es decir, tráfico civil, y no regular las transacciones con empresas (tráfico mercantil, sujeto a I.V.A. que son quienes realizan la mayor parte de las operaciones). Así, no estarán sujetas a esta Ley las primeras transmisiones, efectuadas generalmente por promotores (sujetas a I.V.A.) , ni tampoco las operaciones obligadas por Ley con precios de venta sensiblemente inferiores al valor real como pasa con

subastas, adjudicación de V.P.O., etc. ¹⁰⁰.

3.2.4.6.4. *La reforma del tratamiento fiscal a la vivienda.*

Existen básicamente dos tipos de ayudas que pueden diseñarse para los adquirentes de una vivienda: ayudas directas personalizadas y ayudas fiscales derivadas de exenciones y deducciones en los tributos que el adquirente se vería obligado a pagar.

Realmente, hay razones para defender o criticar unas u otras, pero lo cierto es que debe procurarse un equilibrio entre ambas.

En el cuadro 3.33 pueden contemplarse las deducciones en la cuota del I.R.P.F. por adquisición de vivienda que se han permitido en cada ejercicio en España. A este límite porcentual se le añade las deducciones en la base imponible de los intereses de los capitales ajenos invertidos en el mismo fin.

En esta situación, nos encontramos con que en España los beneficiarios de ayudas directas pertenecen a los estratos sociales de menores niveles de renta, tal y como hemos visto en los epígrafes anteriores, dada la selectividad de dichas ayudas, y se dirigen siempre hacia viviendas calificadas como V.P.O.¹⁰¹. Por el contrario, los principales beneficiarios de ayudas fiscales son los adquirentes de cualquier tipo de vivienda -fundamentalmente viviendas libres- pertenecientes a

¹⁰⁰ Vid. ALBI, E. y GARCIA ARIZNAVARRETA, J.L.: "*Sistema Fiscal Español*" Ed. Ariel, Barcelona, 5ª Edición 1991, pág. 566.

¹⁰¹ También pueden dirigirse a viviendas que inicialmente no son V.P.O. pero a las que les exige determinados requisitos que las asimilan a V.P.O., como es el caso de la vivienda usada y las rehabilitaciones.

niveles de renta altos, pues por la regresividad de dichas ayudas, resultan más beneficiados los que mayores rentas declaran.

Así, por ejemplo, las deducciones en la cuota del I.R.P.F. por los capitales invertidos tienen como límite conjunto con otras inversiones el 30% de la Base Imponible, límite que se amplía cuanto mayor sea el nivel de renta.

También es regresiva la deducción de la Base Imponible de los intereses de los capitales ajenos invertidos en la adquisición de vivienda propia, pues su límite actual es único y fijo (800.000 pts. en declaraciones individuales y 1.600.000 en las conjuntas). Esta deducción minora la Base Imponible de los sujetos pasivos, por lo que cuanto mayor sea su nivel de renta -dada la progresividad del IRPF- más importantes son los beneficios derivados de la misma.

Evidentemente, el actual esquema de ayudas resuelta insatisfactorio. *"Parece pues conveniente acentuar las medidas de ayuda directa y reducir los beneficios fiscales. No parece, sin embargo, que por el momento se pueda prescindir de estos últimos"*¹⁰².

La reforma del I.R.P.F. debe perseguir, en lo que se refiere a la vivienda, el diseño de instrumentos tales que incentiven y favorezcan el acceso a una vivienda digna. Sin embargo, este acceso no tiene por qué ser, necesariamente, en propiedad.

Ante la escalada de precios del sector inmobiliario y la liberación del mercado de alquileres, existe una amplia capa de la población que vive en viviendas arrendadas. Por otra parte, resulta deseable desde el punto de vista

¹⁰² ESPEJO, I.: *"La fiscalidad de la vivienda en la reforma del I.R.P.F"* Cuadernos de Actualidad 5/1990, Ministerio de Economía y Hacienda e Instituto de Estudios Fiscales, pág. 26.

recaudatorio controlar estrechamente las rentas del capital inmobiliario derivadas para el arrendador y que generalmente son ocultadas.

La ley 18/1991 de 6 de junio del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas¹⁰³ modifica el tratamiento fiscal al arrendamiento de viviendas: por primera vez, los sujetos pasivos que ocupen una vivienda en calidad de inquilinos podrán desgravarse el 15% de los pagos realizados en concepto de rentas del alquiler, con el límite de 75.000 pts, siempre y cuando se cumpla el doble requisito de que la Base Imponible sea inferior a 2 millones de pts y que las cantidades abonadas en concepto de alquiler excedan del 10% de los rendimientos netos del sujeto pasivo.

La tributación de plusvalías es, así mismo diferente, según la citada Ley, que prevé un tratamiento diferenciado para ellas, según cual sea su período de generación, persiguiéndose fiscalmente con más dureza a aquellas plusvalías que por su carácter especulativo hayan sido obtenidas en cortos períodos de tiempo, mientras que las inversiones no especulativas, obtenidas a largo plazo, recibirán un trato fiscal más favorable.

C. LA REFORMA DE LA LEY DEL SUELO

El Real Decreto legislativo 1/1992 de 26 de junio ha aprobado el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que modifica la normativa vigente desde 1956 y que había sido ya parcialmente reformada en 1976.

¹⁰³ BOE de 7 de junio 1991.

Cuadro 3.33.

DEDUCCIONES EN LA CUOTA POR ADQUISICION DE VIVIENDA (*)

TIPO DE VIVIENDA		A Ñ O S							
		85	86	87	88	89	90	91	92
VIVIENDA HABITUAL	NUEVA O RE- HABILITADA	17%	17%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
	NO NUEVA	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
OTRAS VIVIENDAS									
NUEVAS O REHABILITADAS		17%	17%	17%	10%	10%	—	—	—

(*) Estas deducciones deben someterse al límite conjunto del 30 % de la Base Imponible.

La reforma pretende mitigar la proliferación de plusvalías, sobre todo las generadas de forma especulativa, con el doble objeto de controlar la inflación inmobiliaria y dar cumplimiento al mandato constitucional de incrementar la participación pública en las plusvalías que se generen por efecto de la actuación de los poderes públicos.

En el epígrafe 2.4 del Capítulo 2 de esta Tesis Doctoral analizamos pormenorizadamente las causas y posibles efectos de la Reforma de la Ley del Suelo, por lo que nos remitimos, sin más, a lo allí expuesto.

3.2.4.6.5 Resultados obtenidos

Los resultados obtenidos por la Política de Viviendas expuesta muestran, como era de esperar, en primer lugar, una disminución de las V.P.O. construidas en favor de la vivienda libre -tal como vino sucediendo a partir de 1987, último año del Plan Cuatrienal -explicable, en el caso de 1988, además, por el hecho de que tal como ya señalamos, algunas Comunidades Autónomas no firmaron el correspondiente Convenio con el M.O.P.U. -y por la evolución al alza de los precios del suelo, que dificultó en algunas áreas- sobre todo en los grandes centros urbanos -la construcción de V.P.O.

Así, según datos ofrecidos por el M.O.P.T. mientras en 1987 las V.P.O. representaban el 41 % del total de viviendas iniciadas, en 1988 representan sólo el 28% del total, en 1989 descienden al 20%, manteniéndose este porcentaje a lo largo de 1990 y recuperándose ligeramente (21 %) en 1991 y (24%) en 1992.

La política de viviendas diseñada hasta 1991 muestra, por tanto, resultados muy pocos satisfactorios especialmente en el aspecto que había sido considerado su objetivo primordial: favorecer el acceso a una vivienda digna a las clases sociales más desfavorecidas.

El 10 de Mayo de 1991 el Consejo de Ministros aprueba la puesta en marcha de una revisión profunda de la política de vivienda vigente hasta ese momento a la vista de los pobres resultados obtenidos.

Sintéticamente, las carencias demostradas por la política de viviendas diseñada hasta 1991 son las siguientes¹⁰⁴.

- a) La incapacidad de ofertar viviendas a precios asequibles a estratos de población con rentas medias o bajas, ya fuese en propiedad o en alquiler. Este fenómeno es especialmente grave en los centros urbanos.
- b) La insuficiente coordinación de las autoridades con competencias en materia de suelo.
- c) La falta de oferta de suelo a bajo coste que facilite la construcción de viviendas a precio tasado.
- d) El escaso desarrollo del Mercado Hipotecario, que hace recomendable su reforma. Sobre esta cuestión nos ocuparemos detenidamente en el Capítulo 5 de esta Tesis Doctoral.

¹⁰⁴ Resumiendo la comparecencia del Ministro de Obras Públicas y Transportes ante la Comisión de Obras Públicas, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Urbanismo, Transportes y Comunicaciones del Senado.

- e) La débil y escasa información que posee el público de las ayudas a las que puede acceder, fruto de una política de viviendas dirigida al promotor y no al usuario.

Analizadas estas carencias, se sientan los criterios de actuación básicos para la nueva política de viviendas -el Plan Nacional 1992-1995- del cual pasamos a ocuparnos con detalle a continuación.

ANEXO RESUMEN COMPARATIVO DE LAS PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL PLAN CUATRIENAL Y DE LA NUEVA POLITICA DE VIVIENDA

Plan Cuatrienal 1984-1987

Política de vivienda a partir de 1988

1. DATOS GENERALES

Legislación básica reguladora	Reales Decretos 3280/83 y 2329/83	Real Decreto 1494/1987 de 4 de diciembre
- Vigencia de las disposiciones	Años 1984 a 1987, ambos inclusive	Indefinida, a partir 1 de enero 1988

2. PROMOCION NUEVAS VIVIENDAS

2.1. FINANCIACION CUALIFICADA

2.1.1. REQUISITOS EXIGIDOS PARA SU OBTENCION

Promotores	<ul style="list-style-type: none"> - Privados (personas físicas y jurídicas) - Públicos (empresas municipales o de otra índole) (Sin distinción de trato) 	<p>Privados: Régimen General</p> <p>Públicos: Régimen Especial (pueden actuar también bajo régimen general)</p>
Usuarios de las viviendas	Sin limitación de su nivel de ingresos	<p>Régimen General: sin limitación de nivel de ingresos.</p> <p>Régimen Especial: $IFP \leq 2 \text{ SMI}$</p>
Cómputo de ingresos	Suma de ingresos brutos obtenidos por los miembros de la unidad familiar.	<p>$IFP = \text{Ingresos familiares ponderados.}$</p> <p>$IFP = IF (\text{suma de ingresos brutos familiares}) \times N \times A \times M$</p>
Límites máximos de precio en venta:		<p>Régimen General:</p> <p>$PVM = 1,2 \times MP \times SU$</p> <p>Régimen especial:</p> <p>$PVM = 0,765 \times MP \times SU$</p>
- Vivienda	$P.V.M. = 1,2 \times MP \times S.U.$	
Límites máximos de arrendamiento vivienda y garaje	$PRM = 6 \% \text{ anual del precio de venta. Revisión bianual en función del módulo.}$	<p>Régimen general: 7,5 % de precio venta + coste servicios.</p> <p>Régimen especial: 4,5 % de precio venta + coste servicios (No se indica expresamente forma de revisión)</p>

Fuente: G. LEVENFELD, G. "Revista Española de Financiación a la Vivienda", nº 4-5. Madrid 1989, págs. 105 y sgs.

2.1.2. CARACTERISTICAS DE LA FINANCIACION CUALIFICADA

Cuantía máxima de préstamo	0,75 x MP x SU 0,80 x MP x SU caso de Cooperativas, arrendamiento y edificios de hasta 3 plantas.	Régimen general: 0,75 x MP x SU en general 0,80 x MP x SU (Cooperativas, arrendamiento, minusválidos) Régimen especial: 0,70 x MP x SU
Plazo	13 años	15 años
Carencia	Hasta 3 años (durante la construcción y a cargo del promotor)	Hasta 3 años (durante la construcción y a cargo del promotor)
Tipo de interés de convenio	11,75 % en 1987	11,25 % en 1988
Progresividad de cuotas periódicas	3 % anual para la entidad crediticia. Variable para el adquirente en función de subsidiación	3 % anual para entidad crediticia y para adquirente.

2.2. SUBSIDIACION DE PRESTAMOS

2.2.1. REQUISITOS EXIGIDOS PARA DERECHO A SUBSIDIACION

- Nivel de ingresos del beneficiario	Ingresos familiares \leq 3,5 SMI (Hasta 31/12/86 tenían derecho a subsidiación sin limitación de ingresos)	Ingresos familiares ponderados (IFP) \leq 2,5 SMI en régimen general IFP \geq 2 SMI en régimen especial.
- Precio venta máximo de la vivienda	PV \leq MP x SU si Ing. \leq 2,5 SMI PV \leq 1,1 x MP x SU si Ing. entre 2,5 y 3,5 SMI	Régimen general: PV \geq MP x SU (sólo vivienda) Régimen especial: PV \geq 0,765 x MP x SU (sólo vivienda)
- Período de derecho a la subsidiación	Toda la vida del préstamo	5 años prorrogables por períodos iguales si los IFP medios de los 2 últimos años \geq 3 SMI medios de los años correspondientes.
- Otros requisitos	—	El beneficiario debe haber obtenido de la Comunidad Autónoma una subvención personal de al menos el 5 % del PV.

2.2.2. CARACTERISTICAS DE LA SUBSIDIACION

Subsidiación al promotor (Período de carencia)	La necesaria para que pague el 11 %	Régimen general: No hay subsidios, ni en caso de arrendamiento. Régimen especial: los necesarios para que resulte un tipo para el promotor público del 6 % en promociones de venta y un 4,5 % en promociones para arrendamiento, incluso durante el período de amortización.
--	-------------------------------------	---

Subsidación a adquirentes, adjudicatarios y promotores para uso propio.

	Período (años)	Tipo resultante
Ing. \leq 2,5 SMI	1 a 2	6%
PVM \leq MP	3 a 5	8%
	6 a 13	11%
Ing. entre 2,5 y 3,5 SMI	1 a 5	8%
PVM \leq 1,1 MP	6 a 13	11%
Ing. $>$ 3,5 SMI	1 a 5	11%
PVM \leq 1,2 MP	6 a 13	Tipo convenio

Régimen general
Subsidación necesaria para que la cuota a pagar por el beneficiario sea la correspondiente para amortizar el préstamo al 7,5% anual, con progresividad anual de cuotas del 3%.

Régimen especial: Como anterior, con tipo del 6% anual.

2.3. SUBVENCIONES PERSONALES

2.3.1. REQUISITOS EXIGIDOS PARA TENER DERECHO A SUBVENCIONES

Nivel de ingresos del beneficiario	Ing. \geq 3,5 SMI	Régimen general IFP \geq 2,5 SMI Régimen especial IFP \geq 2 SMI
Beneficiario	Adquirente o promotor para uso propio	Régimen general: Adquirente, promotor para uso propio. Régimen especial: Adquirente y promotor en caso de arrendamiento.

2.3.2. CARACTERÍSTICAS DE LAS SUBVENCIONES

Importe de las subvenciones	Ing. \geq 2,5 SMI	
	Nº miembros unidad familiar	Subvención
	2	234.000 ptas.
	3-4	364.000 ptas.
	5	494.000 ptas.
	2,5 < Ing. \leq 3,5 SMI	
	Nº. miembros unidad familiar	Subvención
	2	140.000 Ptas.
	3-4	210.000 Ptas.
	5	257.000 Ptas.

Régimen general: máximo, el 8% del precio de venta (a regular por Comunidades Autónomas).
Régimen especial: 9% al adquirente, 9% al promotor público para arrendamiento (a regular por MOPLU).

3. REHABILITACION DE VIVIENDAS

3.1 FINANCIACION CUALIFICADA

3.1.1. REQUISITOS EXIGIDOS

Promotores	Privados	<div style="display: inline-block; vertical-align: middle;"> <div style="font-size: 3em; vertical-align: middle; margin-right: 5px;">{</div> <div> Régimen libre Régimen protegido </div> </div>	Régimen general: privados y públicos
------------	----------	--	--------------------------------------

	Públicos	Los anteriores Promoción pública	Régimen especial: sólo públicos
Beneficiarios	Sin limitación de ingresos		Régimen general: sin limitación de ingresos Régimen especial: el 80% de los usuarios de las viviendas de un edificio con renta $\leq 2,5$ I.F.P.
Viviendas. Restricciones de uso, edad y superficie	- Uso: vivienda habitual del usuario - Edad superior a 10 años - Para rehabilitación libre: sin restricción de superficie - Para rehabilitación protegida: sin restricción de superficie. Si es en edificios: el 70% de las viviendas objeto de rehabilitación.	- Uso: vivienda habitual del usuario - Edad superior a 15 años, en todos los casos. Sin límite de superficie en general - 90 m. ² en actuaciones con adquisiciones de edificio (R. Especial) En edificios: 70% de superficie útil dedicada a vivienda.	
Restricciones del precio de cesión en venta o arrendamiento	- En rehabilitación libre no hay limitación. - En rehabilitación protegida: precios venta por m. ² \leq MP precios renta 6% de MP por m. ²	Sólo en régimen especial.	
Presupuesto mínimo protegible vivienda	200.000 ptas.	400.000 ptas.	
3.1.2. CARACTERÍSTICAS DE LA FINANCIACION			
Cuantía máxima del préstamo	Régimen libre: $0,50 \times MP \times S.U.$ S.U. máxima computable: 90 m. ² Régimen protegido privado: $0,60 \times MP \times S.U.$ S.U. máxima computable: 90 m. ² Régimen protegido promoción pública: se regulará por convenio especial con el MOPU	Régimen general: $0,60 \times MP \times S.U.$ S.U. máxima computable: 90 m. ² Tope superior: presupuesto de rehabilitación Régimen especial: $0,70 \times MP \times S.U.$ (Si incluye adq. del edif.) $0,60 \times MP \times S.U.$ (Si no incluye adq. del edificio) S.U. máxima computable: 90 m. ² Tope superior: presupuesto real. Para ambos regímenes: para edif. en áreas de rehabilitación integrada: $0,80 \times MP \times S.U.$ Si hay obras complementarias (patios, urbanizaciones, etc.) se incrementa en 15% la cuantía. Si se trata de edif. histórico-artísticos se incrementa en 25% la cuantía.	
Plazo amortización	13 años. Hay que descontar de ellos el período de carencia	Máximo 15 años. Mínimo 5 años (en rehab. que alcance adecuación estructural, funcional y de habitabilidad) Mínimo de 3 años, para obras menores.	
Período carencia	No se fija.	Máximo 2 años (hasta que se disponga de la totalidad del préstamo) para el primer caso y 1 para el segundo.	
Tipo básico de interés	El de convenio (11,75% para 1987)	El de convenio (11,25% para 1988).	

3.2. SUBSIDIACION DE PRESTAMOS

3.2.1. REQUISITOS EXIGIDOS

Nivel de ingresos del beneficiario	Régimen libre: sin limitación Régimen protegido: sin limitación	Régimen general: IFP \leq 2,5 SMI Régimen especial: IFP \leq 2 SMI
Precio máximo de venta de la vivienda	Régimen libre: sin limitación Régimen protegido: como en nueva construcción VPO	Régimen general: sin limitación Régimen especial: no se indica.
- Período de derecho a la subsidiación	Toda la vida del préstamo	5 años, prorrogables por períodos iguales si los IFP medios de los últimos 2 años \leq 3 SMI medio del mismo período.

3.2.2. CARACTERISTICAS DE LA SUBSIDIACION

Subsidiación al promotor	Se considera que el promotor es usuario y tiene la misma subsidiación que éste.	Régimen general: No hay subsidio. Régimen especial: la necesaria para que el tipo resultante a pagar por el promotor sea del 6% si es para venta y el 4,5% si es para arrendamiento.
Subsidiación a usuarios (promotores o no)	Régimen libre: la necesaria para que el tipo resultante sea del 10%. Si es edificio histórico-artístico, 7% Régimen protegido: la necesaria para que el tipo resultante sea del 7%.	Régimen general: tipo resultante al usuario: 7,5%. Régimen especial: 6% si es adquirente.

3.3 SUBVENCIONES

Promotor usuario	Rehab. libre: Ing. \leq 1,5 SMI: 10-15% de Pres. Prot. 1,5 < Ing. \leq 3,5 SMI: 5-10% de Pres. Prot. Rehab. Prot.: Ing. \leq 1,5 SMI: 15% Pres. Prot. 1,5 < Ing. \leq 3,5 SMI: 10% Pres. Prot.	Régimen general: Si IFP \leq 2,5 SMI: 6% del presupuesto protegible. 7 % del P.P. en actuaciones a) o b). Si 2,5 < IFP \leq 5 SMI: 3% del Presupuesto protegible.
Promotor para arrendamiento	Rehab. libre: 5 a 10% de Pres. Prot. Rehab. prot.: 10%	En general, 5% del Presupuesto Protegible. Si 80% de inquilinos tiene IFP \leq 2,5 SMI, 10% Si 80% de inquilinos tiene IFP \leq 2,5 SMI, 11% en actuaciones a) o b).
Promotor: comunidad de vecinos	No hay tratamiento especial	Actuaciones sobre elementos comunes. 3% del P.P. de elementos comunes si el 80% de los usuarios tiene IFP \leq 2,5 SMI.
Beneficiario	—	Régimen especial: Adquirentes con IFP \leq 2 SMI, 8% del P.P. Adquirentes con IFP \leq 2 SMI, 9% del P.P. en actuaciones a) o b). Promotor pública para arrendamiento, 10% del Pres. Prot. y 11% en actuaciones a) o b).

ANEXO RESUMEN COMPARATIVO DEL R.D. 1494/1987 Y R.D. 224/1989

I. REGIMEN GENERAL (Promoción nuevas viviendas)		
I.1. FINANCIACION CUALIFICADA		
I.1.1. REQUISITOS EXIGIDOS	REAL DECRETO 1494/87	NUEVO REAL DECRETO
Promotores	Privados (personas físicas y jurídicas). Públicos (personas jurídicas)	Sin cambio
Usuarios de las viviendas	Sin límite de ingresos	Ingresos máximos ponderados: 5 SMI
Cómputo de ingresos	$IFP = IF$ (Suma de ingresos brutos de la familia) $\times N \times A \times M$ (*)	Sin cambio
Superficie útil (S.U.) de la vivienda	$30 \text{ m}^2 \leq \text{S.U.} \leq 90 \text{ m}^2$ (excepto caso de familias numerosas)	Sin cambio
Garaje	Necesariamente vinculado y exigido por ordenanzas. Superficie máxima incluidos pasillos de maniobras: 30 m^2 plaza	Sin cambio
Locales comerciales	No tienen derecho	Sin cambio
Precio máximos de venta de viviendas	$1,2 \times MP \times \text{S.U.}$	Sin cambio
Precios máximos de venta garajes y trasteros	Garaje + trastero = 10% precio máximo de la vivienda	Si S.U. vivienda $\geq 70 \text{ m}^2$ u.: Trastero: 3% precio venta vivienda Garaje: 12% precio venta vivienda. Si S.U. vivienda $< 70 \text{ m}^2$ u.: Trastero: 3% Precio venta vivienda. Garaje: 17% Precio venta vivienda.
Precios máximos de arrendamientos	7,5% anual del precio venta máximo	Sin cambio

(*) NOTA:

N: Familias 1 o 2 miembros: 1,05. Familias 3 a 5 miembros: 1,00. Familias 6 o más miembros: 0,95.

A: 1 sólo perceptor de ingresos: 1,00. 2 perceptores de ingresos: 0,95. 3 o más perceptores: 0,90.

M: Relación del módulo correspondiente a la zona de más bajo valor al de la zona de ubicación de la vivienda.

N: Familias 1 o 2 miembros: 1,10. Familias 3 o 4 miembros: 1,00. Familias 5 o 6 miembros: 0,90. Familias de 7 o más miembros: 0,80.

A: Sin cambio. M: Sin cambio.

Fuente: Revista Española de Financiación a la Vivienda, nº 8-9, B.H.E., Madrid 1989.

1.1.2. CARACTERISTICAS DE LA FINANCIACION

Cuántía del préstamo a la vivienda	0,75 x MP x S.U. si se trata de cooperativas. 0,80 x MP x S.U. si se trata de cooperativas o se destinan a arrendamiento o minusválidos	Igual pero con limitación al 80% del valor de tasación
Cuántía del préstamo a garajes y trasteros	No se define	No se define
Plazo	15 años	Sin cambio
Carencia	Hasta terminación de las obras. Máximo 3 años	Sin cambio
Tipo de interés	El de Convenio: 11,25%	El de Convenio (sin definir aún)
Progresividad de cuotas	3% anual	Sin cambio
Disponibilidad del préstamo	Hasta el 55% de su cuantía antes de venta o adjudicación. Hasta el 100% completadas las ventas. Entregas según ritmo de obras y ventas. Puede ser retenido el 15% hasta la presentación de la calificación definitiva y escrituras de compraventa	Sin cambio

1.2. SUBSIDIACION DE PRESTAMOS

1.2.1. REQUISITOS EXIGIDOS PARA DERECHO A SUBSIDIACION	REAL DECRETO 1494/87	NUEVO REAL DECRETO
Nivel de ingresos del beneficiario	Ingresos familiares ponderados (IFP) $\leq 2,5$ SMI	Sin cambio
Precio venta máximo de la vivienda	PV \leq MP x S.U. (sólo vivienda) PV $\leq 1,05$ x MP x S.U. (incluido trastero) PV $\leq 1,10$ x MP x S.U. (incluido garaje) PV $\leq 1,15$ x MP x S.U. (incluido trastero + garaje)	PV \leq MP x S.U. (sólo vivienda) PV $\leq 1,03$ x MP x S.U.V. (incluido trastero) PV $\leq 1,12$ x MP x S.U.V. (incluido garaje) PV $\leq 1,15$ x MP x S.U.V. (incluidos garaje y trastero)
Cesión intervivos	No posible hasta transcurridos 5 años de la compraventa, so pena de devolución de ayudas + intereses legales	Sin cambio
Período de derecho a la subsidiación	5 años prorrogables por períodos iguales si los IFP medios de los 2 últimos años ≤ 3 SMI medios de los años correspondientes	Sin cambio
Otros requisitos	El beneficiario debe haber obtenido de la Comunidad Autónoma una subvención personal de al menos el 5% del PV	Igual pero no se fija mínimo

1.2.2. CARACTERISTICAS DE LA SUBSIDIACION		
Subsidiación al promotor (período de carencia)	No hay subsidios, ni en caso de arrendamiento	Sin cambio
Subsidiación a adquirentes, adjudicatarios y promotores para uso propio	Subsidiación necesaria para que la cuota a pagar por el beneficiario sea la correspondiente para amortizar el préstamo al 7,5% anual, con progresividad anual de cuotas del 3% (**)	Sin cambio
1.3. SUBVENCIONES PERSONALES		
1.3.1. REQUISITOS EXIGIDOS PARA TENER DERECHO A SUBSIDIACION		
Nivel de ingresos del beneficiario	IFP \leq 2,5 SMI	Sin cambio
Beneficiario	Adquirente y promotor para uso propio	Sin cambio
1.3.2. CARACTERISTICAS DE LAS SUBVENCIONES		
Importe de las subvenciones	Máximo, el 8% del precio de venta (a regular por Comunidades Autónomas)	Discrecional de la C.A.
Disponibilidad de subvenciones	Por el promotor: contrato de compra-venta visado. Aval o contrato de seguro hasta entrega de vivienda	Sin cambio
II. REGIMEN ESPECIAL (Promoción nuevas viviendas)		
II.1. FINANCIACION CUALIFICADA		
II.1.1. REQUISITOS EXIGIDOS	REAL DECRETO 1494/87	NUEVO REAL DECRETO
Promotores	Empresas con capital público mayoritario	Sin cambio Se añaden: cooperativas cuya gestión sea controlada por un ente público.
Usuarios de las viviendas	Con IFP \leq 2 SMI En caso de arrendamiento, se exige este requisito al 80% de los inquilinos	Sin cambio
Superficie útil (S.U.) de la vivienda	30 m ² \leq S.U. \leq 90 m ² (excepto en caso de familias numerosas)	Sin cambios
Garajes	Necesariamente vinculados y exigidos por ordenanzas	Sin cambio
Precio máximo de las viviendas	0,765 MP x S.U. (Suelo cedido gratuitamente en propiedad o derecho de superficie)	0,85 MP x S.U. (Suelo cedido gratuitamente en propiedad o derecho de superficie)
Precio máximo de garajes y trasteros	Garaje + trastero: se incrementa el precio de la vivienda en un 15%.	Garaje: se incrementa el precio de la vivienda en 10%. Trastero: se incrementa el precio de la vivienda en 3%.
Precio máximo de arrendamiento	4,5% anual del precio de la vivienda	Sin cambio

II.1.2. CARACTERISTICAS DE LA FINANCIACION

Cuántía del préstamo a la vivienda	$0,70 \times MP \times S.U.$	$0,75 \times MP \times S.U.$ sin exceder del 80% del valor de tasación
Cuántía de préstamos a garajes y trasteros	No se define	No se define
Plazo	15 años	20 años
Carencia	Hasta terminar obras (máximo 3 años)	Sin cambio
Tipo de interés para promotor y/o adquirente (para promotor, incluso en fase de carencia)	6% para venta 4,5% para arrendamiento	5% para venta 4% para arrendamiento
Progresividad de las cuotas	3% anual	1,5% anual
Disponibilidad del préstamo	Hasta el 100% según ritmo de las obras	Sin cambio

II.2. SUBVENCIONES**II.2.1. CARACTERISTICAS**

Cuántía	9% al adquirente en caso de venta 9% al promotor para arrendamiento	Sin cambio Sin cambio
Disponibilidad	Por el promotor al iniciarse las obras. Se detrae del precio de venta	Sin cambio

III. ADQUISICION DE VIVIENDA USADA**III.1. FINANCIACION CUALIFICADA**

III.1.1. REQUISITOS EXIGIDOS	NUEVO REAL DECRETO	
A la vivienda	Superficie máxima: 90 m ² útiles Antigüedad: general ≥ 10 años menos de 10 años si ha permanecido habitada ininterrumpidamente durante 3 años	
Al usuario	IFP ≤ 5 SMI	
Precio de venta máximo	Cuando S.U. < 70 m ² $1 \times MP \times S.U.$ si carece de garaje y trastero $1,03 \times MP \times S.U.$ si tiene trastero $1,17 \times MP \times S.U.$ si tiene garaje $1,20 \times MP \times S.U.$ si tiene ambos anejos	Cuando S.U. ≥ 70 m ² $1 \times MP \times S.U.$ si carece de garaje y trastero $1,03 \times MP \times S.U.$ si tiene trastero $1,12 \times MP \times S.U.$ si tiene garaje $1,15 \times MP \times S.U.$ si tiene ambos anejos

III.1.2. CARACTERISTICAS DE LA FINANCIACION

Cuántía	Máximo: $0,70 \times MP \times S.U.$ sin exceder 80% valor de tasación	
Plazo (no hay carencia)	15 años	
Tipo interés	El de Convenio	
Progresividad de cuotas	3% anual	

III.2. SUBSIDIACION**III.2.1. REQUISITOS**

Del usuario	IFP $\leq 2,5$ SMI	
Precio de venta máximo	$0,86 \times MP \times S.U.$ si carece de garaje y trastero $0,89 \times MP \times S.U.$ si tiene trastero $0,96 \times MP \times S.U.$ si tiene garaje $0,99 \times MP \times S.U.$ si tiene ambos anejos	

III.2.2. CUANTIA

Cuantía	La suficiente para que el tipo resultante sea del 7,5% anual.
III.3. SUBVENCION	
III.3.1. REQUISITOS	
Del usuario	IFP \leq 2,5 SMI
III.3.2. CARACTERISTICAS	
Cuantía y forma de disposición	La que establezcan las CC.AA. de acuerdo con los Convenios firmados con el MOPU.

IV. REHABILITACION DE VIVIENDAS

IV.1. FINANCIACION CUALIFICADA

IV.1.1. REQUISITOS EXIGIDOS	REAL DECRETO 1494/87	NUEVO REAL DECRETO
Actuaciones protegibles	a) Adecuación estructural y funcional b) Adecuación habitabilidad c) Obras para adaptación a normativas o ahorro energético d) Adecuación de accesos para minusválidos e) Ampliación de viviendas hasta 90 m ² útiles f) Actuaciones complementarias: Patios y jardines y equipamiento residencial Obras de interés histórico-artístico Locales de negocios incluidos en edificios con 70% sup. de vivienda Talleres artesanales g) Equipamiento comunitario	Sin cambio Se excluye del cómputo la planta baja del edificio
Actuaciones excluidas	Demolición de fachadas	Sin cambio
Promotores	Régimen general: privados y públicos Régimen especial: sólo públicos	Sin cambio
Beneficiarios	Régimen general: sin limitación de ingresos Régimen especial: el 80% de los usuarios de las viviendas de un edificio con renta $\leq 2,5$ IFP	Sin cambio
Viviendas. Restricciones de uso, edad y superficie	- Uso: vivienda habitual del usuario - Edad superior a 15 años, en todos los casos Sin límite de superficie en actuaciones a) y d) - ≤ 90 m ² en actuación e) En edificios: 70% de superficie útil dedicada a vivienda	Sin cambio salvo edad exigida a la vivienda: Superior a 10 años Sin cambio Igual, excluida la planta baja
Restricciones del precio de cesión en venta o arrendamiento	Como en vivienda nueva. No hay restricción	Sin cambio
Presupuesto mínimo protegible por vivienda	400.000 ptas.	Sin cambio

IV.2.2. CARACTERISTICAS DE LA SUBSIDIACION

Subsidiación al promotor	Régimen general: No hay subsidio Régimen especial: la necesaria para que el tipo resultante a pagar por el promotor sea del 6% si es para venta y el 4,5% si es para arrendamiento	Sin cambio 5% para venta 4% para arrendamiento
Subsidiación a usuarios (promotores o no)	Régimen general: tipo resultante al usuario: 7,5% Régimen especial: 6% si es adquirente	Sin cambio 5%

IV.1.3. SUBVENCIONES

	REAL DECRETO 1494/87	NUEVO REAL DECRETO
Promotor usuario	Régimen general: Si $IFP \leq 2,5$ SMI: 6% del presupuesto protegible 7% del P.P. en actuaciones a) o b) Si $2,5 \leq IFP \leq 5$ SMI: 3% del Presupuesto protegible	Si $IFP \leq 2,5$ SMI: 6% del P.P. 9% del P.P. en actuaciones a) o b) Sin cambio
Promotor para arrendamiento	Privados: En general, 5% del Presupuesto Protegible Si 80% de inquilinos tiene $IFP \leq 2,5$ SMI, 10% Si 80% de inquilinos tiene $IFP \leq 2,5$ SMI, 11% en actuaciones a) o b) Públicos: 10% en general y 11% en actuaciones a) o b)	Desaparece Sin cambio Sube al 13%
Promotor: Comunidad de vecinos	Privados: Actuaciones sobre elementos comunes dentro del apartado a) 3% del P.P. de elementos comunes si el 80% de los usuarios tiene $IFP \leq 2,5$ SMI Públicos: 10% del P.P. y 11% en actuaciones a) o b)	Públicos: 18% en casos a) o b) y 15% en resto
Adquirentes:	Régimen especial: Adquirentes con $IFP \leq 2$ SMI, 8% del P.P. Adquirentes con $IFP \leq 2$ SMI, 9% del P.P. en actuaciones a) o b)	Si 80% de comuneros tienen $IFP \leq 2,5$ SMI, 9% del P.P. en actuaciones a) o b) y 6% en otras Si 80% de comuneros $2,5$ SMI $< IFP \leq 5$ SMI 3% del P.P. 15% y 18%, respectivamente 9% 12%

V. ADQUISICION Y REHABILITACION DE VIVIENDAS		
V.1. FINANCIACION CUALIFICADA		
V.1.1. REQUISITOS EXIGIDOS	REAL DECRETO 1494/87	NUEVO REAL DECRETO
Promotores	Públicos	Públicos, privados y promotores para uso propio
Actuaciones	Adquisición de edificios o de unidades de vivienda para su rehabilitación	Promotores privados para cesión posterior: sólo edificios Promotores para uso propio: sólo unidades de vivienda Promotores públicos: edificios y unidades de vivienda
Requisitos de las viviendas	Las resultantes tras la rehabilitación, con superficie máxima de 90 m ² útiles. Quedan calificadas como de P.O. Antigüedad mínima: 15 años	Las resultantes, tras la rehabilitación, con superficie máxima de 90 m ² útiles. Quedan calificadas como de P.O. Antigüedad mínima 10 años
Actuaciones excluidas	Demolición y vaciado de edificios	Demolición de fachadas
Restricciones al precio de cesión en venta o arrendamiento	Como en Régimen Especial	Como en Régimen Especial o General
V.1.2. CARACTERISTICAS DE LA FINANCIACION		
Cuantías, plazos, tipo de interés, progresividad	Como Régimen Especial	Como en Régimen General o Especial, según el caso
Disponibilidad del préstamo	Régimen Especial: como promoción de nuevas viviendas	Régimen especial: como promoción de nuevas viviendas Régimen general: percepción de la cuantía correspondiente a la adquisición. Resto: según ritmo de las obras
V.2. CARACTERISTICAS DE LA SUBSIDIACION		
Requisitos y cuantías	Como en Régimen Especial	Como en Régimen Especial para promotores públicos Como en Régimen General para promotores privados
V.3. CARACTERISTICAS DE LA SUBVENCION		
Requisitos y cuantías	Como en Régimen Especial	Como en Régimen Especial para promotores públicos Como en Régimen General para promotores privados

3.2.4.7. El Plan de Viviendas 1992-1995

3.2.4.7.1. *Principales innovaciones*

El marco legal del nuevo Plan de Viviendas 1992-1995 está constituido por el Real Decreto 1668/1991 de 15 de Noviembre (B.O.E. de 23 de Noviembre) y Real Decreto 1932/1991 de 20 de Diciembre (B.O.E. de 14 de Enero).

Las actuaciones protegibles en materia de vivienda por el Plan 1992-1995 y las condiciones de dichas ayudas pueden contemplarse en el cuadro 3.34.

En el plano meramente cualitativo destaca en primer lugar la ampliación de las ayudas públicas a familias cuyos ingresos lleguen a ser como máximo 5,5 veces el S.M.I., cuando hasta ahora el máximo establecido era 2,5 veces el S.M.I., con lo que se reconoce tácitamente la necesidad de ayudar a un sector más extenso de la población de lo que se había venido haciendo en el pasado.

En segundo lugar, se prima a aquellas unidades familiares que hayan acumulado cierto ahorro previo mediante cuentas ahorro-vivienda otorgándoles subvenciones adicionales a las normales.

En tercer lugar, se establecen ayudas específicas para los adquirentes que optan por primera vez a la compra de una vivienda (en el cuadro 3.34 se recoge esta circunstancia como "*Programa 1º Acceso*") siempre que reúnan determinadas condiciones tanto en lo referente a su situación económica como a la vivienda en sí misma.

Cuadro 3.34

SINTESIS DE ACTUACIONES PROTEGIBLES EN MATERIA DE VIVIENDA Y REHABILITACION PLAN 1992-1995

	NUEVA CONSTRUCCION V.P.O.					ADQUISICION VIVIENDAS	
	REGIMEN ESPECIAL		REGIMEN GENERAL			A PRECIO TASADO	
INGRESOS MAXIMOS BENEFICIARIOS	2,5 veces S.M.I.		CONDICIONES NORMALES 5,5 veces S.M.I.			CONDICIONES NORMALES 5,5 veces S.M.I.	PROGRAMA 1º ACCESO 3,5 veces S.M.I.
TIPO DE INTERES DEL PRESTAMO	ALQUILER 4%	VENTA 5%	VENTA 7,5-11%	ALQUILER 7%	6,5%	7,5-11% (a tipo de convenio al > 90 m ²)	6,5%
SUBVENCIONES EN % PRECIO VIVIENDA	15% (25% si < 70 m ²)	10% (15% si tiene Ahorro Vivienda)		10% (15% si tamaño < 70 m ²)	6% (10% si tiene Ahorro Vivienda)		5% (10% si tiene Ahorro Vivienda)
TAMAÑO MAXIMO (m ² útiles)	90 m ²	90 m ²	90 m ²	70 m ²		120 m ²	70 m ²
IMPORTE MAX/M ² PRESTAMO CALIFICADO	80% Mp.		95% M.p.			70% del precio máximo de venta	
IMPORTE MAX. DE VENTA POR M ²	1 M.p.		1,2 Mp.			1,5 Mp.	
PRECIO MAX. DE RENTA POR M ²	55% del precio máximo de venta		7,5 % del precio máximo de venta			Mp = Módulo ponderado (en 1991, equivalente a 82.232 pts/m ² en el área geográfica que incluye Madrid y Barcelona)	

	REHABILITACION	ADQUISICION DE INMUEBLES PARA SU INMEDIATA REHABILITACION
ANTIQUEDAD MINIMA	10 AÑOS	10 AÑOS
Ocupacion MINIMA DEL INMUEBLE PARA VIVIENDAS	70 % de superficie útil total	70% superficie útil total
TAMAÑO MAXIMO DE LAS VIVIENDAS RESULTANTES		90 m ² útiles
PRESUPUESTO PROTEGIBLE MAXIMO	1 Mp x 90 m ²	1,2 Mp. x 90 m ²
PRESUPUESTO PROTEGIBLE MINIMO	1 millón (si es estructural) 0,5 millones (resto de rehabilitaciones)	-
PRESTAMO CUALIFICADO REQUISITOS	Ppto. protegible > 2 millones (estructural o funcional) Para actuación de menor cuantía resto de subvención. Ingresos < 5,5 veces el SMI de al menos el 80 % de los ocupantes de las viviendas	Ppto. protegible > 2 millones (estructural o funcional) > 1 millón (resto)
TIPO DE INTERES	De convenio si ingresos > 3,5 veces SMI Si ingresos < 3,5 veces SMI: - En promedio 6,5 % (estructural), 7,5 % (resto) - En arrendamiento del 5% al 9%	De convenio para el promotor en régimen general. Subsidio para los compradores según sus ingresos y para el promotor en régimen especial
IMPORTE MAXIMO DEL PRESTAMO	70 % Mp. (estructural o funcional) 60 % Mp. (habitabilidad) 45 % Mp. (resto rehabilitación)	95 % Mp. (régimen general) 60 % Mp. (régimen especial)
PLAZO MAXIMO	15 años (+ 3 de carencia) si es estructural. Plazos menores por acuerdo entre las partes en resto de actuaciones	15 años (+ 3 de carencia) si es estructural, habitacional o funcional 20 años en caso de régimen especial
SUBVENCIONES	De hasta el 18 % del presupuesto protegible, en casos de rehabilitación estructural en inmuebles de más de 30 años	En el caso de promotores en régimen especial, las correspondientes a dicho régimen

Fuente: SAN MIGUEL, M.: "Una ayuda para cada necesidad". Revista del M.O.P.T. n° 394. Enero de 1992, págs. 27 y 28.

En cuarto lugar, se introduce una nueva modalidad de ayudas dirigidas a lo que se denomina *"viviendas a precio tasado"*.

Este nuevo tipo de viviendas abarca a todas las V.P.O. en segunda o posterior transmisión y las viviendas libres utilizadas o de nueva construcción que vayan a ser destinadas a domicilio habitual y permanente, tengan un precio máximo de 11 millones de pesetas y no excedan los 120 m² de superficie útil, tal como puede observarse en el cuadro 3.34.

Por último, el Plan de Viviendas 1992-1995 pone especial énfasis en la protección y apoyo a las actuaciones de rehabilitación, intensificando las ayudas financieras dirigidas a la rehabilitación estructural de edificios de más de 30 años (ver cuadro 3.34).

En general, para que una rehabilitación sea objeto de protección es necesario que el inmueble a rehabilitar tenga como mínimo 10 años de antigüedad excepto en el caso de que la rehabilitación trate de mejorar los accesos a personas con algún tipo de minusvalía. En cualquier caso, el presupuesto mínimo de la rehabilitación no debe ser inferior a 500.00 pts.

Las condiciones económicas de las ayudas a la rehabilitación pueden contemplarse en el cuadro 3.34.

Hay que resaltar, por otra parte, la creciente preocupación de la Administración en relación a las ventas fraudulentas de las viviendas que han sido objeto de ayudas públicas, que se manifiesta en el ejercicio del derecho de tanteo y de retracto cuando pueda demostrarse que se han dado anomalías en las transmisiones.

3.2.4.7.2. *Objetivos del Plan de Viviendas 1992-1995.*

Los objetivos cuantitativos del Plan de Viviendas 1992-1995 pueden contemplarse en el cuadro 3.35. Sin que puedan calificarse de muy ambiciosos, lo fundamental sería alcanzar un elevado grado de cumplimiento de los mismos, naturalmente.

Precisamente para garantizar el logro de los fines programados se ha previsto la creación de la Comisión Estatal de Seguimiento del Plan de Vivienda 1992-1995 dependiente de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Por otra parte, el M.O.P.T. tiene prevista la firma de acuerdos con las Comunidades Autónomas a fin de responsabilizar a éstas de la consecución de los objetivos en sus áreas de influencia, tanto en relación a la financiación de actuaciones como en el riguroso control administrativo de las ayudas concedidas.

En este sentido *"en el nuevo diseño de la política de vivienda se tenderá a sustituir el sistema actual de subsidiación por otro lado basado en la aplicación de subsidios anticipados al primer año y de subvenciones iniciales, y se establecerá claramente la revisión del derecho a la subsidiación a los cinco años de amortización del préstamo, para evitar la situación actual en la que, en la gran mayoría de los casos, se mantiene la subsidiación a personas cuyo nivel de ingresos, a partir de un cierto momento, no lo requiere"*¹⁰⁵.

Hay que señalar, por otra parte, que el compromiso de ofertar un total de

¹⁰⁵ Vid. *"Medidas sobre política de Vivienda"*, Revista Española de Financiación a la Vivienda, nº 17, B.H.E., Dic., 1991, pág. 91.

400.000 viviendas en el período 1992-1995 a aquellos sectores económicamente más desfavorecidos, no supone en absoluto, como sucedía en el pasado, la construcción de 400.000 viviendas con fondos públicos, sino la oferta de 400.000 viviendas nuevas, usadas o rehabilitadas en régimen de propiedad o alquiler.

El coste de dicho programa supondrá un importe de más de 300.000 millones de pesetas (ver cuadro 3.35).

Naturalmente, un esfuerzo financiero de tal magnitud exige la canalización de una parte importante de ahorro hacia la vivienda.

Esta canalización se va a favorecer por distintas vías. Por una parte, se va a favorecer la apertura de las cuentas de ahorro-vivienda, como ya hemos señalado, con subvenciones adicionales.

Por otra parte, se ha modificado parte de la normativa relativa al Mercado Hipotecario¹⁰⁶ y se está potenciando la afluencia de recursos hacia fondos de inversión inmobiliaria que se destinan hacia inversiones en inmuebles de alquiler fundamentalmente ¹⁰⁷.

Naturalmente, enjuiciar los resultados que el conjunto de todas estas medidas pueden tener resulta aún prematuro por falta de horizonte y por el hecho de que medidas tan importantes como la reforma del mercado del alquiler siguen sin ser abordadas a pesar de los continuos anuncios al respecto.

¹⁰⁶ Sobre las recientes modificaciones introducidas en el Mercado Hipotecario y posibles líneas de reforma en el futuro, puede consultarse el Capítulo 5 de esta Tesis Doctoral.

¹⁰⁷ Vid. Capítulo 4 de esta Tesis Doctoral.

Cuadro 3.35

CUADRO DE OBJETIVOS Y COSTE EN VALOR ACTUAL DEL PLAN DE VIVIENDA 1992 - 1996

Tipos de actuaciones	Número de actuaciones (unidades físicas)					Coste de las ayudas estatales directas (millones ptas. valor actual)
	1992	1993	1994	1995	Total 1992-1995	
1. VPO Régimen especial	7.000	14.500	15.500	16.000	53.000	104.248
Venta	5.000	11.500	12.000	12.000	40.500	76.886
Alquiler	2.000	3.000	3.500	4.000	12.500	27.362
2. VPO Régimen general	45.500	51.500	44.000	44.000	185.000	109.790
Venta (total)	44.500	49.000	41.000	41.000	175.500	94.968
(Primer acceso)	(5.000)	(8.500)	(8.500)	(8.500)	(30.500)	(38.286)
Alquiler	1.000	2.500	3.000	3.000	9.500	14.822
3. Vivienda a precio tasado	24.300	30.000	29.000	31.200	114.500	62.711
(Primer acceso)	(2.000)	(4.000)	(4.000)	(5.000)	(15.000)	(26.343)
4. Rehabilitación	7.500	12.500	13.000	14.500	47.500	17.309
5. TOTAL VIVIENDAS	84.300	108.500	101.500	105.700	400.000	294.059
6. Suelo	36.800	40.000	23.000	3.000	102.800	14.813
TOTAL GENERAL						308.872

Fuente: SAN MIGUEL, M "Una ayuda..." Op. cit., pág. 30

3.3. Análisis específico de la Política Social de Viviendas: V.P.O. de Promoción Pública.

3.3.1 Introducción

En los epígrafes anteriores de este capítulo nos hemos ocupado de la historia y situación actual de la Política de Viviendas en España, especialmente de las de promoción privada.

Ahora vamos a referirnos, para finalizarlo, a las V.P.O. de promoción pública, construidas con recursos de los Presupuestos del Estado y adjudicadas al margen del mercado.

Precisamente el mayor fracaso de la Política de Viviendas como política social en el pasado vino de la mano de este tipo de viviendas, a través del llamado promotor público¹⁰⁸.

Tal como señala BAENA del ALCAZAR¹⁰⁹ podían distinguirse tres tipos de promotores:

- a) Promotores voluntarios.
- b) Promotores obligados y que generalmente estaban constituidos por empresas que construían viviendas destinadas a su personal y que realizaban esta labor de forma obligatoria.

¹⁰⁸ Tal como acertadamente expone P. MAESTRE YENES "*La política de...*", Op. cit., pág. 17.

¹⁰⁹ Vid. BAENA del ALCAZAR, M.: "*Las viviendas de Protección Oficial en el ordenamiento español*", Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1968, pág. 39. El autor basa esta clasificación en la Ley del 15 de julio de 1954.

- c) Promotores en régimen excepcional, es decir, construcción directa llevada a caso fundamentalmente por el Instituto Nacional de la Vivienda.

Este último tipo fue el que se conoció como promotor público y su misión era la provisión de viviendas que deberían destinarse a estratos sociales humildes, es decir, a ciudadanos cuya situación económica fuese tal que nunca podrían disfrutar de una vivienda digna, sin la ayuda del Estado.

A la especial incapacidad del promotor público en la consecución de sus objetivos ya citados, contribuyeron fundamentalmente el marco jurídico y la presión política¹¹⁰.

Con respecto al marco jurídico, la Ley de Contratos del Estado dio muestras de un elevado grado de rigidez, e igualmente se produjeron importantes presiones políticas respecto al emplazamiento de las viviendas o el número de las mismas.

Efectivamente, la ubicación de las V.P.O. de promoción pública dependía de la existencia de terreno urbanizable -apenas se llevaron a cabo expropiaciones, debido al exquisito respeto a la propiedad privada mantenido por los diferentes gobiernos- y de la presión ejercitada por los distintos grupos sociales y políticos.

La construcción de este tipo de viviendas se realizó además con gran ineficacia, pues mientras el plazo medio de tiempo entre la iniciación de un expediente hasta la finalización de una vivienda llegó a ser de 7 años en el caso de

¹¹⁰ Vid. GUILLEN ZANON, A. y ZUÑIGA MOLLEDA J.L. *"Comentarios a la Legislación de V.P.O"*. Madrid 1982, págs. 13 y sgs.

una V.P.O. de promoción pública, era de tan sólo 3 años en el caso de una V.P.O. de promoción privada¹¹¹. Naturalmente, este alargamiento también suponía mayores costes para el Estado.

Se produjo además una importante pérdida de imagen del promotor público, al sucederse una larga cadena de remodelaciones y derribos de sus viviendas, derivados de construcciones defectuosas y deficientes. A consecuencia de estos derribos y remodelaciones, la Administración hubo de realizar nuevos desembolsos y desatendió por tanto necesidades sociales ¹¹².

Sin embargo, el aspecto más negativo de la construcción directa de viviendas por parte del Estado fue¹¹³ el referido a la asignación de las mismas, ya que la adjudicación de las viviendas no se realizó de forma objetiva: la mayor parte de ellas no fue destinada a sus lógicos usuarios, sino a familias con niveles medios de renta y con influencias.

Esto era lógico si tenemos en cuenta que dichas adjudicaciones constituyeron un auténtico "*premio gordo*": rentas de hasta 400 pesetas al mes durante 30 y más años, haciéndose cargo el Estado de todos los gastos del

¹¹¹ Datos referidos a viviendas con expedientes iniciados con anterioridad a 1978, según MAESTRE YENES, P: "*La política de ...*", Op. cit., págs. 177.

¹¹² Hasta el punto de que "*el coste de las viviendas del I.N.V. supera sin lugar a dudas el coste de las viviendas de igual nivel de calidad promovidas por iniciativa privada*" Vid. MAESTRE YENES, P. "*La política de ...*" Op. cit., pág. 17.

¹¹³ En el art. 4 de la Orden Ministerial del 17 de Nov. de 1980 (B.O.E. de 6 de Diciembre de 1980) se condiciona que la promoción pública de viviendas se destine exclusivamente a familias con ingresos inferiores a 1,5 veces el S.M.I., para evitar la injusta adjudicación de las mismas, característica del pasado.

inmueble -reparación de tejados, pago de porterías, contribución urbana,...- pues seguía siendo el propietario legal durante ese tiempo.

Ciertamente que este tipo de desviaciones no fueron exclusivas de las V.P.O. de promoción pública, puesto que las V.P.O. de promoción privada estudiadas en los anteriores epígrafes de este mismo capítulo presentaron fenómenos similares a éste, tal como ya referimos al ocuparnos de ellas.

Sin embargo, teniendo en cuenta la orientación absolutamente social de la promoción pública -y que era precisamente la justificación de condiciones de financiación tan alejadas del mercado- el hecho resultó aquí especialmente grave.

Las V.P.O. de promoción pública fueron financiadas con cargo a los Presupuestos del Estado, con una filosofía social y redistribuidora de rentas, pero fracasaron pues en su principal empeño: en su gran parte no fueron destinadas a sus legítimos usuarios, que veían esfumarse la posibilidad de acceder a una vivienda digna.

Tras la aprobación del R.D. 31/1.978, estudiado en el epígrafe siguiente, la situación cambia sustancialmente y las desviaciones, aunque siguen existiendo, son cada vez más escasas. En la actualidad, la promoción pública de viviendas se refuerza con el Régimen Especial, que lejos de derogar o sustituir al R.D.31/1.978, lo complementa. A la nueva situación creada por el Régimen Especial nos referiremos en el epígrafe 3.3.3.

En cuanto a la promoción pública llevada a cabo con anterioridad a la aprobación del R.D. 31/1978, además de los defectos ya señalados -ineficiencia, errores en la construcción, asignaciones poco claras, etc.- presentó un

comportamiento en cuanto al número de unidades terminadas excesivamente errático.

En el cuadro 3.36 podemos constatar tasas de crecimiento anual de V.P.O. de promoción pública terminadas del 2551% (en 1948) o del 1105,9% (en 1950) frente a retrocesos del 98,57% (en 1949). Estas fluctuaciones pueden achacarse en parte al marco de caos económico y falta de organización en que se produjeron.

Sin embargo, y aunque atenuada, la situación sigue repitiéndose a lo largo del tiempo, ya sin razones aparentes que justifiquen este comportamiento, con tasas de crecimiento respecto al año anterior del 143% (en 1971) para descender un 44% dos años después.

En esta etapa (1943 a 1977) previa al R.D. 31//1978, la participación de la promoción pública sobre el total de V.P.O. es en términos globales del 7%. Sin embargo, las oscilaciones anteriormente señaladas, impiden que hablar de un promedio sea lo bastante representativo.

Por esta razón, preferimos registrar a continuación toda la información y obtener a partir de ella diversas conclusiones.

3.3.2. La construcción de viviendas de promoción pública tras el Real Decreto 31/1.978.

A partir del Real Decreto 31/1.978 se produce un importante cambio de orientación en la promoción pública¹¹⁴.

¹¹⁴ Tal como señala MAESTRE YENES, P. "*La política de ...*", pág. 18.

Por una parte, se delimita con claridad el segmento social al cual debe dirigirse: la política social de viviendas tiene encomendada la promoción de viviendas destinadas, en exclusiva, a las clases sociales más humildes, a fin de erradicar el chabolismo y las áreas de infraviviendas.

Con estas medidas, el legislador pretendió corregir las desviaciones a las que antes aludíamos.

Además, se empieza a tomar conciencia de que el Estado no puede sufragar alegremente la construcción de inmuebles y luego "*regalarlos*" prácticamente y se toman medidas para endurecer las condiciones de financiación . Lógicamente, si las condiciones de financiación seguían siendo muy favorables, pero algo más duras que antaño, podía suceder que familias humildes volvieran a quedar fuera del reparto.

En este caso, a las familias que no pudieran llegar a comprar una vivienda, a pesar de estas ayudas, se les proporcionará una vivienda digna en régimen de alquiler, con rentas tan bajas como sea razonable en cada caso.

Hay que señalar que esto supone un importante hito en la Política de viviendas especiales, puesto que se había venido construyendo fundamentalmente de cara a la adjudicación en propiedad¹¹⁵, lo que explica además que éste sea el principal régimen de tendencia de viviendas en España -a lo cual han contribuido además otras causas, tal como ya demostramos en el Capítulo 2 de la presente

¹¹⁵ Realmente no era la primera vez que se destinaban al alquiler V.P.O., pero la gravedad de la crisis económica lo aconsejaba especialmente.

Tesis Doctoral- a diferencia de lo sucedido en el resto de la Europa desarrollada, en la que la política social de viviendas ha descansado fundamentalmente sobre el alquiler.

A partir de este momento se abre un debate sobre la posibilidad de dedicar buena parte del parque inmobiliario público a su utilización como viviendas sociales de rentas bajas, de tal forma que el inquilino tuviese acceso a él, mientras pudiese demostrar que su situación económica no había mejorado, tal como se había ensayado en otros países europeos.

El poco éxito práctico de estas medidas en España debe atribuirse, fundamentalmente a la rigidez de la Ley de Arrendamientos Urbanos (L.A.U.).

La rigidez de la L.A.U. impedía la posibilidad de movilizar a un inquilino a causa de mejoras en su situación económica que ya no justificasen el disfrute de tal vivienda. Por tanto, era necesario su reforma como paso previo para la reforma de la estructura propiedad/alquiler.

En el caso de que las viviendas de promoción pública se adjudicasen en propiedad, el Real Decreto 31/1.978 establece que las condiciones de financiación, aun cuando seguirían siendo muy ventajosas para el beneficiario, exigiría de éste un esfuerzo algo mayor al que le había venido solicitando previamente:

- a) Préstamos de hasta el 95 % del precio.
- b) Plazos de amortización de hasta 25 años.
- c) Tipos de interés de un 5 % revisable, con un crecimiento anual de las cuotas del 4 %.

Por otra parte, en consonancia con los cambios introducidos en el marco político, el Real Decreto 31/1.978 permite la construcción de V.P.O. de promoción pública por parte de ayuntamientos u otros entes territoriales o por cualquier promotora a la cual le adquiriera el Estado las viviendas para su posterior adjudicación.

Los resultados prácticos del R.D. 31/1.978 pueden contemplarse en unidades terminadas (cuadro 3.36) y unidades iniciadas (cuadro 3.37).

En principio, y si bien es cierto que la participación de las V.P.O. de promoción pública sobre el total de viviendas iniciadas aumentó, también hay que reconocer que este aumento no es tan significativo si tenemos en cuenta que en 1.979 se produce un descenso del número total de viviendas iniciadas respecto a 1.978 del 18,63 % y que esta misma tasa referida exclusivamente a viviendas libres arrojó un descenso del 88,83 % (ver cuadro 3.37)

Sin embargo, y aquí radica la clave del R.D. 31/1.978, la nueva legislación permitió que, a pesar de la fuerte crisis vivida por todo el sector, las V.P.O. de promoción pública asumieran un mayor protagonismo y aumentaran tanto su participación frente al total como su cuantía en términos absolutos.

En definitiva, la aportación del R.D. 31/1.978 fue claramente positiva, pues frente a un descenso generalizado de las viviendas iniciadas, incluyendo tanto a la V.P.O. de promoción privada como las viviendas libres, las V.P.O. de promoción pública fueron las únicas en incrementar su actividad, con crecimiento del 122 % en 1.979, 40 % en 1.980 y 15 % en 1.981 (datos tomados del cuadro 3.37 y referidos a viviendas iniciadas).

Cuadro 3.36

**RESUMEN GENERAL DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL
DE PROMOCION PUBLICA
CONSTRUIDAS AL AMPARO DE DISTINTOS REGIMENES**

A) VIVIENDAS TERMINADAS HASTA LA APROBACION DEL R.D. 31/1978

AÑOS	VIVIENDAS CONSTR. DIRECTA		TOTAL VVDAS. PROTEGIDAS		PARTIC. DE (1)/(2) EN PORCENT.
	NRO. VVDAS. (1)	TASA CTO. ANUAL %	NRO. VVDAS. (2)	TASA CTO. ANUAL %	
1.943	—	—	80	—	—
1.944	8	—	595	643,75	01,34
1.945	43	437,5	1.326	122,86	03,24
1.946	113	162,79	3.484	162,74	03,24
1.947	45	-60,18	6.171	77,12	00,73
1.948	1.193	2551	8.844	43,32	13,49
1.949	17	-98,57	9.529	7,75	00,18
1.950	205	1105,89	14.336	50,45	01,43
1.951	1.631	695,61	30.658	113,85	05,32

AÑOS	VIVIENDAS CONSTR. DIRECTA		TOTAL VVDAS. PROTEGIDAS		PARTIC. DE (1)/(2)
	NRO. VVDAS. (1)	TASA CTO. ANUAL %	NRO. VVDAS. (2)	TASA CTO. ANUAL %	EN PORCENT.
1.952	463	-71,61	25.760	-15,98	01,80
1.953	935	101,94	25.682	-0,30	03,64
1.954	1.601	71,23	30.442	18,53	05,26
1.955	4.335	170,77	45.721	50,19	09,48
1.956	5.915	36,45	77.726	70,0	07,61
1.957	7.664	29,57	66.738	-14,14	11,48
1.958	11.149	45,47	95.957	43,78	11,62
1.959	12.607	13,08	125.175	30,45	10,07
1.960	5.950	-52,80	127.518	1,87	04,67
1.961	8.742	46,92	134.476	5,46	06,50
1.962	2.384	-72,73	147.833	9,93	01,61
1.963	1.172	-50,84	187.885	27,09	00,62
1.964	8.393	616,13	231.205	23,06	03,63
1.965	12.007	43,06	240.793	4,15	04,99

AÑOS	VIVIENDAS CONSTR. DIRECTA		TOTAL VVDAS. PROTEGIDAS		PARTIC. DE (1)/(2)
	NRO. VVDAS. (1)	TASA CTO. ANUAL %	NRO. VVDAS. (2)	TASA CTO. ANUAL %	EN PORCENT.
1.966	10.931	-8,96	211.366	-12,22	05,17
1.967	7.405	-32,26	132.096	-37,50	05,61
1.968	9.462	27,78	133.370	0,96	07,09
1.969	11.459	21,11	157.969	18,44	07,25
1.970	10.624	-7,29	185.294	17,08	05,73
1.971	25.827	143,1	190.694	3,11	13,54
1.972	26.519	2,68	190.414	-0,15	13,93
1.973	14.932	-43,69	175.783	-6,27	08,49
1.974	21.174	41,80	177.323	-0,86	11,94
1.975	17.729	-16,27	196.466	11,77	00,09
1.976	11.649	-34,29	162.294	-17,39	07,18
1.977	15.894	36,44	164.160	1,15	09,68
TOTAL	270.141	—	3.715.163	—	07,27

Fuente: Dirección General de Arquitectura y Vivienda y elaboración propia

Cuadro 3.36 (Continuación)**B) VIVIENDAS TERMINADAS TRAS LA APROBACION DEL R.D. 31/1978**
(Datos en miles de viviendas)

AÑOS	VIVIENDAS DE PROMOC. PUBLICA		TOTAL VIVIENDAS PROTEGIDAS		PARTICIP. DE (1)/(2) EN PORCENT.
	NRO. VVDAS. (1)	TASA CTO ANUAL %	NRO. VVDAS (2)	TASA CTO ANUAL %	
1.978	21,6	35,85	156,8	-04,5	13,78
1.979	17,3	-19,91	137,3	-10,52	12,60
1.980	09,3	-46,24	126,1	-08,16	07,38
1.981	10,2	09,68	118,9	-05,71	08,58
1.982	19,8	94,12	139,1	16,99	14,23
1.983	27,5	38,89	138,7	-00,29	19,83
1.984	14,4	-47,64	134,1	-03,32	10,74
1.985	15,9	10,42	128,6	-04,10	12,36
1.986	16,2	01,89	122,2	-04,98	13,26
1.987	13,5	-16,67	116,2	-04,91	11,62
1.988	17,3	28,15	111,0	-04,48	15,95
1.989	12,4	-28,32	83,8	-24,50	14,80
1.990	9,6	-22,50	60,9	-27,33	15,76
1.991	7,9	-17,71	38,3	-37,11	20,63
1.992	3,9	-50,63	27,5	-28,20	14,18

* A partir de 1987 la promoción pública se refuerza con el Régimen Especial regulado por el R.D. 224/1.989.

FUENTE: Dirección General de Arquitectura y Vivienda y elaboración propia.

Cuadro 3.37

Viviendas iniciadas y rehabilitaciones

(miles de viviendas)

	V.P.O. de promoción privada			V.P.O. de promoción pública	Viviendas libres	Total nuevas viviendas	Total rehabilita- ciones (a)		
	Serie original		Total	Serie desesta- cionalizada	Serie original	Serie original	Serie original	Serie desesta- cionalizada	Serie original
	Régimen Especial	Régimen General							
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)	(7)=(3)+(5)+(6)	(8)=(4)+(5)+(6)	(9)
1980	—	104,9	104,9		26,6	118,7	250,2		—
1981	—	116,9	116,9		30,6	103,0	250,5		—
1982	—	115,7	115,7		19,4	91,0	226,1		—
1983	—	109,0	109,0		29,2	91,8	230,0		—
1984	—	106,3	106,3		14,0	80,2	200,5		19,3
1985	—	113,2	113,2		28,6	80,5	222,3		40,4
1986	—	109,3	109,3		13,2	92,2	214,6		79,4
1987	—	91,3	91,3		8,5	151,3	251,1		54,4
1988	1,5	65,3	66,8		9,7	194,1	270,6		27,2
1989	2,1	43,2	45,3		11,3	228,8	285,4		20,8
1990	2,5	33,1	35,6		12,9	190,8	239,4		20,1
1991	2,5	33,0	35,5		7,7	160,6	203,9		17,8
1992	4,4	33,3	37,7		12,2	160,6	210,5		—
1991									
I	1,1	8,7	9,7	9,5	1,3	36,9	48,0	47,6	—
II	0,7	9,8	10,6	10,1	1,1	40,9	52,4	52,1	1,2
III	0,2	7,4	7,6	8,8	1,4	46,2	55,1	56,3	3,9
IV	0,5	7,2	7,6	7,4	4,0	36,8	48,3	48,0	12,7
1992									
I	0,2	6,3	6,7	6,4	0,5	38,5	45,6	45,4	—
II	0,2	7,9	8,0	7,8	0,1	41,5	49,7	49,3	—
III	1,1	9,1	10,2	11,3	0,1	40,1	50,4	51,6	—
IV	2,8	10,0	12,8	12,4	11,5	40,5	64,7	64,3	—

(a) Rehabilitaciones iniciadas del Patrimonio Público y Privado, acogidas a los sistemas vigentes de ayudas públicas, tanto planes nacionales como normativas específicas de las Comunidades Autónomas.

Fuente: MOPT y BHE.

Este gran esfuerzo llevado a cabo por el promotor público obedeció también en gran medida a la necesidad de crear empleo en el sector. Otra cuestión sería hasta que punto se dejaron de producir desviaciones respecto a los objetivos sociales programados, pues una vez más se construyó también en áreas claramente turísticas viviendas que no habían de ser ocupadas durante todo el año, etc.

3.3.3. La promoción pública de viviendas en la actualidad

Hoy en día, puede decirse que existen dos cauces distintos para la promoción pública de viviendas.

Por una parte, está la vía regulada por el Real Decreto 31/1.978, con los objetivos ya descritos, y cuyas viviendas son financiadas directamente con cargo a los presupuestos del Estado.

Por otra parte, está la promoción de viviendas acogidas al llamado Régimen Especial, regulado por el Real Decreto 1.494/1.987 y el Real Decreto 224/1.989, que ya hemos analizado extensamente también, en los epígrafes anteriores.

De esta forma, el Régimen Especial no deroga ni sustituye al régimen de promoción pública regulado por el R.D.31/1.978, sino que lo complementa, como ya dijimos.

En la política diseñada por el R.D. 31/1.978 se distinguen tres formas alternativas de promoción pública:

- a) Construcción directa a la manera tradicional.
- b) Promoción financiada mediante convenios con las entidades financieras, de forma análoga al Régimen Especial.
- c) Adquisición de viviendas en el mercado libre, pudiéndose encontrar estas viviendas en fase de proyecto, construcción o terminadas.

Puede considerarse, por tanto, que el Régimen Especial viene a reforzar una vía ya abierta por el R.D. 31/1.978: la promoción pública financiada mediante convenios.

Naturalmente, la Administración hace descansar la política de mayor componente social en ambas vías de promoción -la promoción pública tradicional y el Régimen Especial- si bien ha insistido en subrayar el hecho de que el promotor público no es el promotor de viviendas destinadas a insolventes, más necesitados de una política de beneficencia que de una política de viviendas más o menos social.

En el marco de esta actuación directa mediante promotores públicos, es de destacar la activa labor llevada a cabo por Ayuntamientos y Comunidades Autónomas.

En las grandes áreas metropolitanas y núcleos urbanos, la cesión de suelo por parte de Ayuntamientos y Comunidades ha dado resultados muy prometedores. Este es el caso, por ejemplo, del "*Plan 18.000*" (al cual ya hemos hecho referencia en el Capítulo 2 de esta Tesis Doctoral) aunque las actuaciones en materia de

viviendas social siguen siendo deficitarias frente a las necesidades existentes.

Hay que tener en cuenta que dichas necesidades han aumentado como consecuencia -entre otras causas- de la elevación de los precios del mercado inmobiliario y de la consiguiente expulsión del mismo de muchas familias.

En el texto del propio Real Decreto 224//1.989 de 3 de Marzo sobre medidas de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda (B.O.E. 8-3-89), se reconoce que *"Pese a la instauración, en el Real Decreto 1.494/1.987, de la figura de los promotores públicos en régimen especial de protección, la actividad de los mismos por lo que toca a la iniciación de viviendas protegidas con destino a los grupos sociales con menores niveles de ingresos, da muestras de mantenerse a niveles claramente insuficientes, al igual que ocurre con la rehabilitación"*.

En esta línea, el Real Decreto 224/1.989 ha reforzado el llamado Régimen Especial, reservado en exclusiva a los promotores públicos según el Real Decreto 1.494/1.987, ampliando esta figura a las cooperativas que se encuentren controladas en su gestión por un ente público.

En definitiva, los promotores públicos son tan sólo un grupo dentro del conjunto de promotores sociales surgidos al amparo del nuevo marco jurídico, como es el caso de las promotoras de carácter sindical y de los promotores cooperativos. En el Capítulo 2 de esta Tesis Doctoral hemos analizado extensamente la actuación de estos organismos, como se recordará.

Actualmente, los promotores públicos se encuentran agrupados en la

Asociación Española de Promotores de Viviendas Sociales, A.V.S. con más de 30 organizaciones de carácter estatal, autonómico y local que se encuentran detalladas en el Capítulo 2 de esta Tesis Doctoral, si bien A.V.S incluye promotores sociales en general y no exclusivamente públicos.

En conjunto, los miembros de A.V.S, gestionan un patrimonio inmobiliario formado por más de 250.000 viviendas.

Por otra parte, tal como nos reflejan los cuadros 3.36 y 3.37, los resultados obtenidos por el marco legislativo diseñado muestran¹¹⁶ que la evolución de V.P.O. se promoción pública es claramente descendente, presentando una participación sobre el total de viviendas iniciadas en 1.988 y 1.989 del 3,60% y 3,31% respectivamente, frente al 12,87 de 1.985 o al 6,15% de 1.986. Sin embargo, en 1.990 se recupera alcanzando el 5% aproximadamente para descender de nuevo en 1.991 y 1.992. En cuanto a la evolución registrada aisladamente por el segmento de promoción pública, lo cierto es que presenta unas tasas de crecimiento interanual de comportamiento muy errático, pasando de un crecimiento de más del 104,28% en 1.985 a un crecimiento de menos del 53,85% en 1.986, por citar un ejemplo. En 1.992 presentó, por otra parte, una importante recuperación con un crecimiento del 60% respecto a 1.991.

El esfuerzo de la Administración en subrayar que este tipo de promoción sólo debe destinarse a clases sociales económicamente débiles y que los adjudicados

¹¹⁶ Hay que señalar que los resultados obtenidos son también consecuencia de la política diseñada: Si las ayudas se van a ofrecer de forma altamente selectiva, es lógico que se reduzcan las actuaciones.

catarios se eligieran de forma muy selectiva, hace suponer que, por razones de control del gasto público, esta figura tiende a reducirse cada vez más en beneficio de otras formas de promoción, tales como cooperativas sindicales, etc.

El Plan de Viviendas 1.992-1.995 del que nos hemos ocupado anteriormente en el epígrafe 3.2.4.7. refleja en sus objetivos el deseo de controlar rigurosamente el número de actuaciones acogidas al Régimen Especial (53.000 actuaciones en total), es decir que sólo un 13% de las actuaciones previstas tendrán este carácter a pesar de lo cual el coste aproximado de estas actuaciones - en régimen de venta o de alquiler- alcanzará el 34% del presupuesto total previsto para todo el Plan 1.992-1.995.

En junio de 1.993 el MOPT decidió adelantar a 1.993 un total de 33.836 actuaciones correspondientes al segundo bienio del Plan 1.992-1.995 (como medida de fomento de empleo), quedando los objetivos fijados para 1.993 en 174.619 actuaciones de las cuales sólo el 9,2% corresponderán al Régimen Especial, lo que evidencia la pérdida de importancia de este segmento por el deseo de controlar el déficit público.

INDICE DEL CAPITULO 4

4. LA FINANCIACION DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA

4.1. Introducción.

4.2. La influencia de la financiación sobre la inversión en vivienda.

4.3. Los canales de la financiación a la vivienda en España.

4.3.1. Introducción

4.3.2. Las Cajas de Ahorros

4.3.2.1. Introducción

4.3.2.2. Etapas en la actividad financiera de las Cajas:

1. La etapa de la financiación privilegiada. El papel de los Coeficientes de Inversión Obligatoria y el Coeficiente de Préstamos y Créditos de Regulación Especial.
2. La etapa de liberalización de la actividad crediticia.
3. La etapa de Convenios con la Administración.

4.3.3. La Banca privada española y la financiación a la vivienda.

4.3.4. El Crédito Oficial.

4.3.4.1. Introducción.

4.3.4.2. El Crédito Oficial a la Vivienda: etapas de su evolución.

1. De 1962 a 1965.
2. De 1966 a 1975.
3. Programa especial de Financiación a la Vivienda 1976-1978.
4. La Política de Viviendas 1979-1980.
5. El Plan Trienal 1981-1983.
6. El Plan Cuatrienal 1984-1987.
7. La actuación a partir de 1988.

4.3.5. Los Fondos de Inversión Inmobiliaria.

4.1. Introducción

En el capítulo anterior de esta Tesis Doctoral hemos expuesto con detalle la evolución seguida por la Política de Viviendas en España y las directrices que van a regirla en el futuro próximo.

En este capítulo pretendemos analizar con más detalle el marco financiero en el que se ha desenvuelto dicha Política de Viviendas, para demostrar entre otras cosas que pocas veces se ha visto tan influida por las condiciones financieras existentes como en la actualidad.

Evidentemente la estructura de nuestro sistema de financiación a la vivienda es heredera de las condiciones socioeconómicas que la han rodeado. Generalmente, la respuesta que ofrece el mercado a la demanda de viviendas de familias de bajos recursos económicos suele ser insuficiente, por lo que el Estado, de forma directa o indirecta, como ya hemos visto, ha puesto en marcha políticas de ayuda con diferentes grados de eficacia.

La importancia de tales políticas cualitativa y cuantitativamente depende en gran medida del desarrollo de los mecanismos de financiación ofrecidos por el mercado, ya que la labor del Estado debe ser complementaria de la de aquéllos y no sustitutiva.

Sin embargo, en la historia de la Política de Viviendas en España no siempre se han tenido en cuenta estos hechos, como vimos en el capítulo anterior.

Así, mientras los años de la posguerra fueron de reconstrucción nacional y

en especial del parque inmobiliario existente, en los años 60 se pretendió ampliar las dimensiones de dicho parque y transformar su concentración espacial, a fin de dar asilo al éxodo rural que iba llegando a las grandes ciudades.

En este período la construcción de viviendas protegidas era, como ya vimos, muy importante y en cierto modo independiente del marco financiero existente puesto que en gran medida dependía directamente de los Presupuestos Generales del Estado o de financiación "*blanda*" que las entidades financieras se veían legalmente obligadas a ofrecer como veremos más adelante.

En esta época la actividad constructora alentada por el Estado se dirigía a la venta de las viviendas, a la vez que se controlaba rigurosamente el crecimiento de las rentas de las viviendas en alquiler¹.

Para la financiación de este tipo de políticas, el Instituto Nacional de la Vivienda se apoyó fundamentalmente en las Cajas de Ahorros y en el Crédito Oficial. La Banca privada, como veremos más adelante, tuvo muy poca participación en esta época en la financiación a largo plazo propia de este tipo de actividades.

El Crédito Oficial recibía dotaciones del Tesoro con las que financiaba la construcción de viviendas protegidas y las Cajas de Ahorros estaban legalmente obligadas a cumplir los coeficientes de inversión obligatoria, a través de los cuales un cierto porcentaje de los recursos captados de los ahorradores se

¹ A la estructura de las viviendas en propiedad y en alquiler y sus repercusiones socioeconómicas nos hemos ya referido en el Capítulo 2 de esta Tesis Doctoral, por lo que nos remitimos, sin más, a lo en él expuesto.

CUADRO 4.1.

FINANCIACION SECTORIAL PRIVILEGIADA SISTEMA CREDITICIO EN CONJUNTO
(Miles de millones de pesetas)

	BANCO DE ESPAÑA		CREDITO OFICIAL		BANCA PRIVADA		CAJAS DE AHORROS		T O T A L					
	1976	1981	1976	1981	1976	1981	1976	1981	Volumen 1976	% 1976	Volumen 1981	Volumen %	Variación volumen	Variación %
I Sector Público	120,2	1 433,6	101,8	336,7	90,9	79,6	33,7	114,5	346,6	13,2	1 964,4	32,3	1 617,8	46,8
Estado	120,2	1 433,6	—	—	90,9	79,6	20,1	30,8	231,2	8,8	1 544,0	25,4	1 312,8	38,0
Administración Autonómica, Provincial y Local	—	—	101,8	336,7	—	—	13,6	83,7	115,4	4,4	420,4	6,9	305,0	8,8
II Sectores económicos	193,5	335,1	522,8	1 409,5	449,5	824,7	1 107,0	1 546,3	2 272,8	86,8	4 115,6	67,7	1 842,8	53,3
Agricultura y Alimentación	135,3	195,2	99,1	172,7	7,5	7,5	52,3	74,6	294,2	11,2	450,0	7,4	155,8	4,5
Navegación y Pesca	0,9	8,9	59,0	205,6	77,6	51,2	10,9	21,0	148,4	5,7	286,7	4,7	138,3	4,0
Energía, Aguas y Minas	4,3	9,6	12,2	76,5	—	—	174,8	414,4	191,3	7,3	500,5	8,2	309,2	8,9
Siderometal	18,1	28,7	41,3	84,1	—	—	93,7	114,8	153,1	5,9	227,6	3,8	74,5	2,2
Otras industrias	0,4	8,9	70,0	155,0	229,4	319,9	95,4	82,1	395,2	15,1	565,9	9,3	170,7	4,9
Construcción, Viviendas y Urbanismo	—	—	81,3	325,7	—	0,9	344,0	380,08	425,3	16,2	707,4	11,6	282,1	8,2
Transportes y Comunicaciones	20,3	71,0	—	—	—	—	205,4	310,6	225,7	8,6	381,6	6,3	155,9	4,5
Comercio y Servicios	—	—	—	—	—	—	96,5	81,6	96,5	3,7	81,6	1,4	— 14,9	— 0,4
Exportación	—	—	56,7	250,3	135,0	445,2	—	17,8	191,7	7,3	713,3	11,7	521,6	15,1
Varios	14,2	12,8	103,2	139,6	—	—	34,0	48,6	151,4	5,8	201,0	3,3	49,6	1,4
TOTAL	313,7	1 768,7	624,6	1 746,2	540,4	904,3	1 140,7	1 660,8	2 619,4	100,0	6 080,0	100,0	3 460,6	100,0

NOTAS: 1ª Al presentar este cuadro una visión consolidada, se han suprimido las Cédulas para Inversiones en poder del Sistema Crediticio al ser un medio de financiación del Crédito Oficial.

2ª Las obligaciones y créditos del Sistema Crediticio al N.I. se han sectorizado de acuerdo con los porcentajes del cuadro número 7.

FUENTE: VALLE SANCHEZ, V: "Financiación Sectorial Privilegiada en España, 1975-1981", Hacienda Pública Española n. 78, 1982, pág. 29.

CUADRO 4.2.

FINANCIACION SECTORIAL PRIVILEGIADA A SECTORES ECONOMICOS
SISTEMA CREDITICIO EN CONJUNTO. ESTRUCTURA PORCENTUAL POR INSTITUCIONES
QUE CANALIZAN LOS FONDOS

SECTORES	BANCO DE ESPAÑA		CREDITO OFICIAL		BANCA PRIVADA		CAJAS AHORRO		TOTAL
	1976	1981	1976	1981	1976	1981	1976	1981	
Agricultura y Alimentación...	46,0	43,4	33,7	38,4	2,5	1,7	17,8	16,5	100
Navegación y Pesca	0,6	3,1	39,8	71,7	52,3	17,9	7,3	7,3	100
Energía, Aguas, Minas	2,3	1,9	6,4	15,3	—	—	91,3	82,8	100
Siderometalurgia	11,8	12,6	27,0	37,0	—	—	61,2	50,4	100
Otras industrias	0,1	1,6	17,7	27,4	58,1	56,5	24,1	14,5	100
Construcción, Vivienda, Urbanismo...	—	—	19,1	46,1	—	0,1	80,9	53,8	100
Transportes y Comunicaciones	9,0	18,6	—	—	—	—	91,0	81,4	100
Comercio y Servicios	—	—	—	—	—	—	100,0	100,0	100
Exportación	—	—	29,6	35,1	70,4	62,4	—	2,5	100
Varios	9,4	6,4	68,1	69,4	—	—	22,5	24,2	100
TOTAL	12,0	29,0	23,9	28,8	20,6	14,9	43,5	27,3	100

FUENTE: VALLE SANCHEZ, V: "Financiación..." Op. cit., pág. 30.

CUADRO 4.3.

FINANCIACION A LA VIVIENDA Y CONSTRUCCION^(a)
(Datos en miles de millones de pesetas^(b))

AÑOS	CAJ. DE AHORROS		BANCA PRIVADA		CREDITO OFICIAL		TOTALES		ESTRUCTURA %		
	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	C.AHO.	B.PRIV.	CTO.OF.
1.970	109,3	—	59,3	—	43,9	—	212,5	—	51,4	27,9	20,7
1.971	141,1	29,1	75,0	26,6	46,8	6,6	262,9	23,7	53,7	28,5	17,8
1.972	181,9	28,9	106,4	41,9	50,9	7,6	339,2	22,5	53,7	31,4	14,9
1.973	227,7	25,2	163,8	54,0	53,8	6,8	445,3	31,3	51,1	36,8	12,1
1.974	303,0	33,0	196,9	89,7	58,2	8,2	558,1	25,3	54,3	35,3	10,4
1.975	386,6	28,3	229,2	16,4	63,0	8,2	678,8	21,6	56,9	33,8	9,3
1.976	508,8	30,9	292,7	27,7	80,2	29,1	881,7	29,9	57,7	33,1	9,2
1.977	626,7	23,2	351,6	20,1	108,3	33,1	1.086,6	23,3	57,7	32,4	9,9
1.978	746,4	19,1	388,8	10,6	142,1	31,2	1.277,3	17,6	58,5	30,4	11,1
1.979	849,5	13,8	458,2	17,8	174,3	22,6	1.482,0	16,0	57,3	30,9	11,8
1.980	981,3	15,5	490,1	6,9	228,3	30,9	1.699,7	14,7	57,7	28,8	13,5
1.981	1.100,2	12,1	577,8	17,9	327,5	43,5	2.005,5	18,0	54,9	28,8	16,3
1.982	1.351,6	22,8	558,5	- 3,4	443,8	32,3	2.383,9	18,9	57,7	23,8	18,5

NOTAS: (a) Se recoge la información facilitada por el Consejo Superior Bancario para la Banca Privada, el "Informe Estadístico y de Gestión" de la CECA para las Cajas de Ahorros y el Boletín Estadístico del Banco de España para el Crédito Oficial.

(b) Datos al final de cada período.

CUADRO 4.4

FINANCIACION AL SECTOR INMOBILIARIO^(a)

(miles de millones de pesetas)

Detalle por instituciones						Detalle por prestatario			
Total	Sistema Crediticio	Cajas de Ahorro	B.H.E.	Banca Privada	S.C.H.	Actividad		Total	Persona física: adquisición de vivienda propia
						Construcción de inmuebles	Promoción inmobiliaria Alquiler de inmuebles		
(1)=(2)+(6)	(2)=(3) a (5)	(3)	(4)(b)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)=(7)+(8)	(10) (c)
1983	2.947,2	2.938,8	1.641,9	674,5	622,4	8,4	...	...	...
1984	3.180,7	3.159,1	1.779,0	813,3	566,8	21,6	...	...	...
1985	3.559,0	3.510,1	1.907,1	935,1	667,9	48,9	...	...	...
1986	4.076,7	3.981,3	2.131,4	1.031,4	818,5	95,4	...	...	...
1987	4.683,9	4.528,3	2.332,1	1.113,0	1.083,2	155,6	1.229,2	534,1	1.763,3
1988	5.768,7	5.477,6	2.765,6	1.197,8	1.514,2	291,2	1.550,6	605,5	2.156,1
1989	7.310,5	6.962,5	3.580,2	1.306,7	2.075,6	348,0	2.113,6	840,7	2.954,3
1990	9.077,1	8.653,5	4.497,8	1.441,5	2.714,2	423,6	2.684,7	1.174,4	3.859,1
1991	<u>10.984,1</u>	<u>10.470,8</u>	<u>5.167,8</u>	<u>1.528,6</u>	<u>3.774,5</u>	<u>513,3</u>	<u>3.319,4</u>	<u>1.407,8</u>	<u>4.727,2</u>
1992	12.617,5	12.025,1	6.388,9	1.507,6	4.128,6	592,4	3.597,6	1.469,0	5.066,6
1992									
I	...	10.807,1	5.525,0	1.480,4	3.801,7	...	...	...	...
II	...	11.040,6	5.889,1	1.488,9	3.662,7	...	...	...	...
III	...	11.598,8	6.147,2	1.507,6	3.950,0	...	...	...	...
IV	12.617,5	12.025,1	6.388,9	1.501,5	4.128,6	592,4	3.597,6	1.469,0	5.066,6
1993									
I	...	12.258,0	6.585,1	1.526,5	4.146,5	...	...	...	...

(a) Hasta 1991, se incluyen las partidas de «construcción y rehabilitación de inmuebles» y «promoción inmobiliaria» dentro de la financiación a actividades productivas y «adquisición de vivienda propia» como financiación a personas físicas. A partir de dicha fecha, como financiación a personas físicas se incluye además la rehabilitación y adquisición de terrenos y fincas rústicas por personas físicas.

(b) Hasta diciembre de 1991 incluye la totalidad de la cartera de créditos de política económica más créditos en condiciones de mercado para la vivienda libre —adquisición, promoción y rehabilitación—, turismo, locales y préstamos sindicados. A partir de dicha fecha, la información procede de Estado T-13 de la circular 4/1991 del B.E.

(c) A partir de 31 de diciembre de 1991 incluye además de la partida «adquisición de vivienda propia», «la rehabilitación y la adquisición de terrenos y fincas rústicas» por particulares.

FUENTE: BE y BHE

desviaban necesariamente a la financiación de viviendas.

Este mecanismo adolecía de diversos defectos²: por una parte, impidió el desarrollo de un sistema autónomo de financiación a la vivienda, por lo que con la liberalización del sistema financiero iniciada en 1977 el sector entra en crisis, o mejor, se agudiza la que ya tenía.

En segundo lugar, esta financiación estaba dirigida, como ya sabemos, al promotor. Esto es lo que tradicionalmente se ha llamado "*ayuda a la piedra*", a la oferta, sin que se apoyara debidamente a la demanda (lo que era relativamente cierto, puesto que los compradores se subrogaban en los créditos concedidos al promotor).

En tercer lugar, y esta crítica es fundamental, existe la evidencia de que parte de los recursos que debían destinarse a viviendas sociales se desviaron hacia viviendas libres, que no cumplían las normativas de precios de venta y alquileres máximos y además, tampoco existe constancia de que las llamadas V.P.O. se adjudicaran con criterios de igualdad social.

En suma, hasta los años 70, el coeficiente de préstamos de regulación especial que debían cumplir las Cajas de Ahorros fue la principal fuente de financiación a la vivienda en España, aunque, quizá, la aplicación de estos recursos no fuese la idónea.

Por otra parte, como consecuencia de la crisis económica desencadenada a

² Expuestos también con mayor precisión y justificación en el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral.

principios de los años 70 se produce un importante cambio de orientación de la Política de Viviendas, haciéndose ésta más permeable, como también vimos en nuestro anterior capítulo, a las condiciones financieras existentes en el mercado.

De hecho, a causa de las dificultades de financiación encontradas, tanto la oferta como la demanda de viviendas libres se retraen, a la vez que el número de V.P.O. se va reduciendo.

Por otra parte, a partir de 1977 se produce un giro importante en el marco económico español al iniciarse un proceso de desregulación y liberalización de nuestro sistema financiero. Esta liberalización se materializa, entre otras medidas, en la supresión de diversos coeficientes obligatorios que habían financiado tradicionalmente la construcción de viviendas³.

Los cuadros 4.1. y 4.2. reflejan precisamente el impacto económico que tuvo la paulatina supresión de la financiación privilegiada sobre las diferentes ramas de actividad, entre ellas la de Construcción, Viviendas y Urbanismo.

En los cuadros 4.3 y 4.4 se analiza específicamente la aportación de los intermediarios financieros al sector de la Construcción mediante financiación privilegiada y libre.

Dichos cuadros reflejan, en breve resumen, el importantísimo papel jugado por las Cajas de Ahorros y el Crédito Oficial a través del Banco Hipotecario de España. A partir de 1982 surge (ver cuadro 4.4) un nuevo agente: las Sociedades de Crédito Hipotecario, analizadas con detalle en el Capítulo 5 de esta investigación, dedicado al análisis del Mercado Hipotecario.

³ Vid. el Capítulo 2 del *"Manual de Sistema Financiero Español"* de PAREJO, J. A., RODRIGUEZ SAIZ, L. y CUERVO, A. 5ª Ed., 1992, para un análisis más detallado de esta cuestión.

La liberalización de nuestro sistema financiero implicó la reducción de los coeficientes de inversión obligatoria y en concreto del coeficiente de préstamos de regulación especial que había venido obligando a las Cajas de Ahorros a destinar buena parte de sus recursos a la financiación de viviendas protegidas. Por otra parte, en 1978 se unifican los diferentes regímenes de viviendas protegidas bajo la rúbrica de VPO, limitando su superficie como máximo a 90 m² útiles, ampliándose y mejorándose las condiciones de financiación.

Esta situación dio lugar a un cambio de orientación importante: se empieza a desarrollar la financiación a la vivienda libre, que hasta ese momento había estado muy poco estimulada en España y con unos plazos y tipos de interés muy poco atractivos.

La principal novedad en la financiación a la vivienda en los años 80 va a ser la figura de los convenios. Según estos convenios, firmados por el MOPU -en representación de la Administración Central- y las instituciones financieras del país -Banca privada, Cajas de Ahorros y el Crédito Oficial- dichas instituciones se comprometían a desviar parte de sus recursos a la financiación de V.P.O. en condiciones más blandas que las del mercado a efectos del coste que le habían de suponer al promotor o al adquirente, y mientras, el MOPU subsidiaría la diferencia.

Además, en los años 80, con la entrada de España en la CE se produce una aproximación en cuanto a las condiciones de financiación de viviendas de otros países comunitarios a la vez que se generaliza la inversión en viviendas como forma de mantener riqueza.

En estos años se asiste a un proceso de fuerte elevación de precios acompañado de una demanda activa y solvente, fenómeno al que ya hemos hecho también referencia⁴.

A lo largo del Plan Cuatrienal 1984-1987 se perfilan algunas novedades: protección de la rehabilitación y llamada de atención a las Comunidades Autónomas para que, en consonancia con el Estado de las Autonomías consagrado en la Constitución y de acuerdo con las competencias que les habían sido transferidas -y entre las que se encuentran las competencias en materia de vivienda- ayuden a la Administración Central en el cumplimiento de sus objetivos en materia de Política de Viviendas, comprometiendo en este empeño sus recursos, aportando suelo para la construcción de viviendas sociales,...⁵.

En suma, el panorama a lo largo de los años 80 fue cambiando y mejorando en cuanto a la financiación a la vivienda se refiere. Faltaba no obstante un adecuado desarrollo del Mercado Hipotecario y una política de alquileres coherente.

El Mercado Hipotecario recibió una legislación que fue considerada en su día como moderna y adecuada. Hay que tener en cuenta que es imposible el desarrollo de un sistema de financiación a la vivienda flexible y moderno sin un Mercado Hipotecario que lo complemente, pues dada la naturaleza a largo plazo de los préstamos hipotecarios es fundamental ofrecer al inversor la capacidad de

⁴ Vid. el Capítulo 2 de esta Tesis Doctoral.

⁵ Recuérdesse lo expuesto con más detalle en el Capítulo anterior en este sentido.

movilizar éstos y poder recuperar la liquidez de los fondos invertidos.

Inicialmente, los títulos emitidos en dicho mercado gozaron de ventajas fiscales tales que los hicieron realmente atractivos, pero al irse diluyendo estas ventajas y casi desaparecer en 1987, el Mercado Hipotecario español entró en una profunda crisis. Las recientes medidas aprobadas y que son objeto de estudio en el siguiente capítulo de esta tesis pretenden precisamente reactivar este mercado y fortalecer su papel en el conjunto del sistema de financiación a la vivienda española.

En el período actual se asiste, por último, a una cierta depresión del mercado inmobiliario, aunque en realidad se trata de un exceso de oferta de viviendas de precios elevados acompañado de un exceso de demanda de viviendas de precios modestos.

Naturalmente, de nuevo, la actuación del Estado con su Plan de Viviendas 1992-1995 y el papel jugado por las entidades financieras puede permitir la reanimación del sector.

*"El problema de la vivienda en España desde 1987 ha sido un problema estricto de acceso, no de nivel de actividad. La deprimida coyuntura de 1991 puede generar un descenso de la relación precio/renta familiar, ya que los tipos de interés han bajado y los ingresos salariales están creciendo por encima de la inflación. Dicho descenso puede, pues, facilitar una posterior recuperación en el mercado inmobiliario residencial"*⁶.

⁶ RODRIGUEZ LOPEZ, J: "Vivienda: de política de estímulo a política social" Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 17, B.H.E., 1991, pág. 99.

En suma, como veremos en el desarrollo de esta exposición, puede decirse que si bien en España el Subsector Vivienda se ha venido beneficiando tradicionalmente de una financiación en general más favorable que la ofrecida en el mercado libre, también se ha visto en cierto modo perjudicado por este hecho, al impedirse el desarrollo de un sistema autónomo de financiación tanto al promotor como al comprador.

Puede decirse que, en gran medida, los problemas actuales del Sector se derivan en parte de estos hechos.

Vamos precisamente a continuación, en los próximos apartados de nuestra exposición, a estudiar con más detenimiento el funcionamiento y la importancia actuales y en los últimos años de los principales canales de financiación a la vivienda en España, tratando así de lograr un conocimiento más exacto y detallado de los mismos. Antes, sin embargo, consideramos necesario preguntarnos por la relevancia del impacto que en general ejercen las condiciones financieras sobre la inversión en viviendas y a responder a esta cuestión vamos a dedicar nuestro próximo epígrafe.

4.2. La influencia de la financiación sobre la inversión en vivienda

Muchos autores coinciden en señalar la importancia que ha tenido en la propia crisis de este sector de nuestra economía los cambios liberalizadores habidos en el sistema financiero español y, en particular, la problemática de la financiación a la vivienda.

En concreto, la crisis se acentúa a partir de 1977 como resultado de las medidas de política monetaria restrictiva aplicadas y la liberalización progresiva del sistema financiero, que acota la importancia de la financiación privilegiada a la vivienda a través de coeficientes especiales que Banca y Cajas de Ahorros estaban obligadas a cumplir, como ya hemos señalado.

No obstante, la crisis del sector fue ocasionada por una gran multiplicidad de factores, por lo que no puede catalogarse simplistamente de oferta o de demanda.

Siguiendo un esquema ya clásico, podemos recordar que como factores determinantes de la construcción residencial figuran los siguientes⁷ ya expuestos con mayor detalle en nuestro apartado 1.1:

- 1.- CAMBIOS EN LA POBLACIÓN
- 2.- CAMBIOS EN LA RENTA Y EL EMPLEO
- 3.- ACTUACIONES DEL COMPRADOR
- 4.- CAMBIOS EN LOS PRECIOS, COSTES E IMPUESTOS DE LAS VIVIENDAS
- 5.- DISPONIBILIDAD DE CRÉDITO Y SU COSTE
- 6.- RELACIÓN ENTRE COSTES DE OCUPACIÓN Y PRECIOS DE LAS CASAS
- 7.- CONDICIONES EN LA OFERTA DE VIVIENDAS EXISTENTE
- 8.- PRECIOS REGIONALES O LOCALES ESPECIALES
- 9.- REACCIONES A LOS CAMBIOS EN LA DEMANDA

⁷ ALCAIDE, A; FERNANDEZ DIAZ, A; RODRIGUEZ SAIZ, L: "*Análisis económico del sector de la construcción*". Colegio Universitario de Estudios Financieros. Madrid, 1982. Los autores citan como fuente a MAISEL, S.J. Y ROULAC, S.E.: "*Real Estate Investment and Finance*", Ed. Mc Graw-Hill Book Co. 1976, pág. 170.

En el caso español han existido numerosos de estos factores que han ayudado al agravamiento de la crisis del sector. Como ya hemos señalado en otra parte de este trabajo⁸ las bajas tasas de productividad frente al crecimiento de los salarios y sobre todo la elevación del precio del suelo han contribuido enormemente al encarecimiento del producto final.

Por otra parte, la evolución del ahorro de las familias nos muestra las dificultades de la demanda para hacer frente a una oferta encarecida. Si a esto añadimos la mala situación económica general existente, con la incertidumbre del paro para muchas familias, y la gran elevación de los tipos de interés, podemos comprender de una forma más exacta lo que realmente ha sucedido en el sector.

Los requisitos indispensables que debe reunir un sistema de financiación a la vivienda, por otra parte, son los siguientes⁹:

- 1.- Posibilidad de otorgar financiación a largo plazo **suficiente**.
- 2.- Posibilidad de captar **recursos ajenos** al propio sector vivienda.
- 3.- Posibilidad de **instrumentar** los préstamos de forma que se acomoden a las condiciones deseadas.
- 4.- Posibilidad de **cancelación anticipada** de los préstamos para el prestatario.

⁸ Véanse nuestros capítulos primero y segundo.

⁹ M. BOLEAT y A. COLES: *"The mortgage market. Theory and practice of housing finance"* Allen and Unwin. Londres, 1987.

"El volumen de recursos que exige el proceso edificatorio es de tal importancia que excede la posibilidad de ser financiado con cargo a los recursos propios de los promotores, ya sean éstos públicos o privados. Hasta el punto de que uno de los pilares básicos sobre los que asentar una promoción de viviendas lo constituye la disposición de una financiación suficiente y adecuada.

La cualidad de suficiencia, se entiende sin más: que todas las promociones que se inicien cuenten con los recursos económicos ajenos necesarios para llevarlas a cabo. Sin embargo, el calificativo adecuado requiere mayores precisiones, puesto que se trata de que la financiación reúna un conjunto de notas o elementos: asequible, cierta, flexible y ágil,..."¹⁰.

Evidentemente, al ser España un país con alto porcentaje de viviendas ocupadas por sus propietarios, el proceso de financiación adquiere peculiar importancia, máxime dada la evolución al alza de los precios de las viviendas y la necesidad de recurrir a financiación externa para hacer frente al esfuerzo exigido a la unidad familiar.

Se considera además que la relación entre los créditos hipotecarios y el PIB es más elevada si existen incentivos fiscales, que en España han existido y existen, por lo que, en definitiva, parece que la importancia de un sistema de financiación a la vivienda adecuado a las necesidades del mercado es una condición indispensable para el buen desarrollo del mismo.

¹⁰ M. MARTI: "Reflexiones sobre la financiación de la vivienda". Revista Española de Financiación a la Vivienda, núms. 4-5 BHE. Madrid, 1988, pág. 57.

Sin embargo, todo sistema de financiación a la vivienda ha de enfrentarse a una problemática doble: la disparidad de plazos entre las operaciones activas y pasivas y la necesidad de articular un sistema eficaz para movilizar los créditos hipotecarios ya concedidos. De ahí la importancia de un Mercado Hipotecario desarrollado, del cual nos ocuparemos detenidamente en el próximo Capítulo.

Por otra parte, hay que considerar la influencia de la evolución en los tipos de interés para la realización de una inversión en viviendas. La primera idea fundamental es que por tratarse la vivienda de un bien cuyo precio excede sobradamente la renta disponible anual de una familia media, resulta necesario en la mayoría de los casos el recurso a la financiación externa. De aquí se deriva la influencia sobre el sector de dos variables fundamentales: los tipos de interés y los plazos de amortización.

El efecto de los tipos de interés sobre la demanda de viviendas es el mismo que sobre cualquier otra demanda de inversión: los tipos de interés existentes en el mercado reflejan el coste de oportunidad de una vivienda en términos de los otros activos financieros alternativos a la misma.

"En primer lugar, cuanto mayor sea la riqueza, mayor será la demanda de viviendas: cuanto más ricas sean las personas, mayor será la vivienda que desean poseer [...]. En segundo lugar, la demanda de viviendas como activo depende del rendimiento real que ofrecen los otros activos. Si la rentabilidad de las restantes formas de mantener riqueza, como los bonos, es reducida entonces la vivienda parece una forma relativamente atractiva de mantener riqueza. Cuanto menor sea la rentabilidad de los demás activos mayor será la demanda de viviendas [...]"

En tercer lugar, la demanda stock de viviendas depende del rendimiento neto real que se obtiene de la posesión de las mismas. El rendimiento bruto -antes de deducir costes- consiste en la renta, si la casa se alquila, o en el alquiler implícito que el propietario de una vivienda recibe por habitar en ella, más las ganancias de capital que se obtienen por el incremento del valor de la vivienda. A su vez, los costes de poseer una vivienda son los costes de intereses, típicamente el tipo de interés de las hipotecas, más cualquier impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y la depreciación. Estos costes de deducen del rendimiento bruto y, después de ciertos ajustes impositivos, se obtiene el rendimiento neto"¹¹.

De esta forma, se suele considerar que una elevación en los tipos de interés reduce la demanda de viviendas. Si el individuo utiliza la vivienda para su uso propio, encontrará o bien que se elevan los costes financieros del préstamo solicitado para la adquisición de la vivienda, o bien que aumentaría la rentabilidad de su dinero si lo tuviese invertido en cualquier otro activo. En definitiva, que se reducen los beneficios de tener una vivienda. Y si el individuo la adquirió para destinarla al alquiler, al aumentar los tipos de interés, pero no aumentar las rentas de alquiler, se reducen los beneficios derivados de dicha inversión.

Así, se considera que la actividad en el sector de la construcción residencial está particularmente influida por la evolución de los tipos de interés¹².

¹¹ DORNBUSH, R. y FISHER: "Macroeconomía". Ed. Mc Graw Hill, pág. 346-347 de la Ed. de 1988. Sobre este tema también puede consultarse N.G. BERKMAN: "Mortgage finance and the housing cycle" New England Economic Review. Septiembre, 1979.

¹² "La sensibilidad del gasto en vivienda ante modificaciones en los tipos de interés es particularmente en vivienda. Se considera que cambios de hasta medio punto en los tipos de interés medios practicados en los créditos inmobiliarios durante un año pueden dar lugar a descensos significativos en el número total de viviendas iniciadas" según RODRIGUEZ LOPEZ, J.: "Financiación a la vivienda en España: la transición hacia un sistema menos intervenido". Revista Española de Financiación a la Vivienda, núms. 4-5, 1988, pág. 26. El autor cita como fuente a M. MOUILLARF: "Taux d'intérêt et niveau de la construction" L'observateur de L'imobilier, Julio-Septiembre 1987, París.

La relación préstamo/valor de la vivienda nunca llega al 100%. En España está legalmente establecido -por la legislación sobre el mercado hipotecario, Ley 2/1981 de 25 de Marzo, como ya veremos- que no puede superar el 80% del valor de tasación de la vivienda, pudiendo éste coincidir o no con el valor del mercado. Esto trae consigo dos consecuencias fundamentales. La primera es que los bancos o instituciones financieras ven con esta normativa reducido su riesgo, puesto que su clientela está seleccionada entre aquellos potenciales compradores con mayor solvencia. La segunda es que es necesaria una riqueza o ahorro acumulado previo para acceder a una vivienda, lo cual perjudica de antemano a los colectivos con menores rentas acumuladas, tales como los jóvenes, los parados,...

Parece por otra parte que en las decisiones de endeudarse para la compra de una vivienda es más relevante el tipo de interés real que el nominal. Esto parece lógico pues a medida que el nivel de información económica va aumentando, es más difícil percibir situaciones de "*ilusión monetaria*" en términos más técnicos. Sin embargo, el tipo de interés nominal puede ser trascendente sobre todo a corto plazo, puesto que determina las cuantías a desembolsar inicialmente, y puesto que se están generalizando los préstamos a tipo de interés variable y bajo influjo de la inflación, los agentes deben tener en cuenta el esfuerzo a realizar en cualquier momento de la vida del préstamo.

Respecto a los plazos de amortización hay que señalar que aún no son equiparables a los europeos, aunque probablemente se irán aproximando paulatinamente, máxime en el clima de convergencia dentro de la CE existente.

Por último, a la hora de señalar las circunstancias que rodearán en el futuro a esta actividad financiera, no hay que olvidar dos aspectos:

- 1.- El influjo de la Directiva Comunitaria sobre liberalización del crédito hipotecario.
- 2.- El desarrollo del mercado hipotecario.

Sin entrar profundamente en estas dos cuestiones, que son objeto de análisis pormenorizado en otra parte de este trabajo¹³, hay que analizar aunque sea brevemente el indudable efecto que su evolución tendrá sobre los canales de financiación de la vivienda.

En la actualidad, existe un proyecto de Directiva Comunitaria sobre liberalización del crédito hipotecario que, sin entrar en mayores detalles, y de aprobarse definitivamente en su redacción actual, permitiría a cualquier entidad que opere en el mercado hipotecario actuar en un país miembro de la CE de acuerdo con la normativa existente en su país de origen. La conclusión más clara que puede extraerse de esta posibilidad es el incremento de la competitividad en el sector con todo el riesgo que para las entidades financieras nacionales supone - aún cuando también pueden resolver favorablemente el reto exportando a su vez sus propias técnicas hacia el exterior- y beneficiando en definitiva a los promotores y adquirentes, al mejorar las condiciones de la oferta y diversificarse ésta. Incluso será positivo para los simples ahorradores, al remunerarse mejor los depósitos y otros pasivos en la lucha por la captación de los mismos.

Así, en definitiva, parece que la situación será incierta para las entidades financieras nacionales, pero positiva para la actividad del sector.

En cuanto a la evolución del Mercado Hipotecario, ésta es una cuestión muy ligada a la anterior.

El Mercado Hipotecario hace con la misión de refinanciar o movilizar

¹³ Ver el Capítulo 5 de esta Tesis Doctoral.

créditos hipotecarios ya concedidos. Conoció un primer momento muy positivo, a causa de las ventajas fiscales reconocidas a los valores hipotecarios, que fue desapareciendo a medida que dichas ventajas se diluyeron en el tiempo.

Sin embargo la evolución que pueda tener este mercado en el futuro dependerá de los resultados de la reforma que se está llevando a cabo actualmente en él, reforma reclamada tradicionalmente desde diversos sectores, pues en las condiciones previas la financiación facilitada por esta vía era insuficiente. Nos referiremos a ella en el próximo capítulo.

4.3. Los canales de financiación a la vivienda en España

4.3.1. Introducción

Básicamente hay en general 4 tipos de sistemas de financiación a la vivienda¹⁴:

1.- SISTEMA DIRECTO

Es típico de países subdesarrollados, en los cuales no existe financiación a largo plazo (por la variabilidad de las tasas de inflación y tipos de interés, por la incertidumbre política, por la falta de desarrollo de los mercados financieros,...). La presencia pública en estos países es enorme, confundiéndose la función de financiación con la de construcción. Los que

¹⁴ Vid. RODRIGUEZ LOPEZ, J., conferencia pronunciada en Sevilla el 27-10-1987 sobre "*Financiación a la Vivienda en España*", texto mecanografiado.

no pueden acceder a la ayuda estatal han de recurrir a la financiación de familiares y amigos.

2.- SISTEMA CONTRACTUAL

Es el esquema correspondiente a los sistemas de ahorro-vivienda o planes vivienda. Como no permiten la concesión del 100% de los fondos que el prestatario necesita, tienen que completarse con otros sistemas.

En este sistema el prestatario se compromete a realizar ingresos regulares en el tiempo. Su ahorro recibe una remuneración inferior, aunque no siempre, a las condiciones del mercado, pero a cambio puede disfrutar de un préstamo -que no cubre la totalidad de la vivienda- en condiciones más blandas que las vigentes en el mercado.

3.- CAPTACIÓN DE DEPÓSITOS

El sistema más común de crédito a la vivienda es el de instituciones que captan depósitos para canalizarlos hacia la financiación de la vivienda. Estas instituciones pueden ser asociaciones de ahorro, bancos privados y cajas de ahorro o instituciones especializadas al estilo de las Building Societies británicas.

4.- SISTEMA DE BANCOS HIPOTECARIOS

Estos bancos no precisan de la captación de depósitos, por lo que los hemos considerado separadamente del resto de los bancos que actúan normalmente con captación de depósitos tal como hemos visto en el apartado anterior.

Su sistema operativo es el siguiente: conceden préstamos con garantía

hipotecaria a tipos de interés que suelen ser fijos y financian estos préstamos emitiendo títulos que venden en el mercado de capitales a tipos de interés de mercado. De esta forma se pueden movilizar préstamos que generalmente son de gran duración (a veces a 20 años o incluso más).

Los títulos hipotecarios emitidos en el mercado de capitales son a su vez adquiridos por otros agentes: bancos de depósitos, compañías de seguros, fondos de pensiones,... que se aprovechen de la rentabilidad ofrecida y del escaso riesgo de estos títulos -al estar avalados con garantía hipotecaria- y en último extremo pueden revender los títulos en el mercado hipotecario secundario, en el que se renegocian los títulos ya emitidos.

Generalmente estas operaciones se realizan a través del acuerdo entre diversas instituciones. Las instituciones generalmente involucradas en este tipo de operaciones pueden clasificarse en cinco categorías:

- Bancos Privados
- Cajas de Ahorro
- Entidades de Ahorro especializadas, al estilo de las Building Societies, aunque éstas no son exactamente bancos.
- Bancos hipotecarios
- Instituciones no bancarias pero vinculadas mediante acuerdos: compañías aseguradoras, ...

Los canales de financiación a la vivienda en España han descansado tradicionalmente en la participación de las Cajas de Ahorros, la Banca privada y el Crédito Oficial (ahora llamado Banca pública o Argentaia).

El grupo de intermediarios más importante es el de las Cajas de Ahorros, tanto por vocación propia como por la obligación -paulatinamente relajada- de cubrir coeficientes. Sin embargo, la ausencia de un sistema de financiación desarrollado ha condicionado fuertemente la política de viviendas en España, además de hacer particularmente difícil la situación del sector a lo largo de la crisis económica, como ya dijimos.

La banca privada ha mantenido una participación bastante moderada en la financiación al sector, si bien ha aumentado su intervención a través de las Sociedades de Crédito Hipotecario con la nueva regulación del Mercado Hipotecario¹⁵.

El Crédito Oficial por su parte ha desempeñado un papel muy importante, sobre todo en la financiación de V.P.O. a través del Banco Hipotecario de España, siendo de destacar que en 1982 la mayor cartera de préstamos la aportó el Banco de Crédito a la Construcción (BCC). El BCC traspasó casi todas sus líneas de crédito al BHE, siendo extinguido a continuación (los préstamos de la Cartera de Navales que tenía el BCC fueron traspasados al Banco de Crédito Industrial).

Tal como ya señalamos en la introducción de este Capítulo, en el caso español no ha existido un sistema desarrollado de financiación a la vivienda, lo cual ha condicionado fuertemente la política de viviendas en España, caracterizada por la fuerte intervención pública y en definitiva, el enorme peso sobre los presupuestos generales del Estado.

¹⁵ Como veremos próximamente, en el Capítulo 5 de esta investigación.

A partir de 1977 y con la liberalización iniciada en el sistema financiero, y la reducción de los coeficientes obligatorios de Préstamos de Regulación Especial, las Cajas fueron paulatinamente disminuyendo su peso en el sector, aunque siguen siendo claves para su financiación.

Pero el cambio sustancial se produce de forma más cualitativa que cuantitativa, pues la financiación a la vivienda sigue siendo un capítulo importante de las actividades de las Cajas a partir de 1977, pero en forma ascendente para la vivienda libre o no protegida y descendente para las viviendas con protección o V.P.O., más perjudicadas por la inhibición de las Cajas, con lo que las clases sociales más necesitadas de financiación se verían privadas de ésta.

En los últimos años la banca privada ha ido incrementando su participación en la financiación del sector a través de las Sociedades de Crédito Hipotecario surgidas en 1981, que se han ido desarrollando. Sin embargo, al irse reduciendo paulatinamente las ventajas sobre todo fiscales, con las que nacieron los títulos hipotecarios -cédulas, bonos y participaciones hipotecarias- el peso de la financiación por esta vía se ha ido reduciendo, si bien es de esperar que las reformas ya introducidas y otras futuras medidas a adoptar lo potencien, pues es imposible un buen sistema de financiación a la vivienda sin un Mercado Hipotecario desarrollado.

Volviendo al papel del Crédito Oficial, éste ha tenido un gran protagonismo en las V.P.O., si bien en los últimos años ha tratado de adaptarse al mercado y aproximarse con criterios más competitivos a la vivienda libre, es decir, al segmento de viviendas no protegido.

Para animar a las instituciones financieras a seguir prestando su apoyo a este mercado, en los años 80 surge la figura de los convenios entre el Gobierno Central, a través del MOPU, y las diferentes entidades financieras a fin de que éstas concediesen créditos a la vivienda en condiciones más blandas que las del mercado, mientras el MOPU financiaría la diferencia¹⁶. En estos convenios ha tenido también especial relevancia el Crédito Oficial, pues además de suscribir sus propios convenios, gestionaba directamente muchos de los créditos acogidos a convenio concedidos por los bancos y las Cajas.

Con posterioridad, y como ejemplo y reflejo del clima político del país, y teniendo en cuenta el paulatino traspaso a las Comunidades Autónomas de las competencias en materia de vivienda, la nueva política de viviendas diseñada a partir de 1988 pretende una mayor colaboración de las autoridades locales tanto en la propuesta de créditos como en el soporte económico de los mismos¹⁷.

La propia reforma operada en el Crédito Oficial a partir de 1988 como consecuencia de la incorporación a la CE va a incidir en el sector: el conjunto de Bancos públicos, coordinados primero por el I.C.O. y luego por Argentaria tendrá que destinar a partir de ese momento sus recursos -que ya no obtienen por la vía de dotaciones del Tesoro, salvo cuando se trate de fondos adscritos a determinadas líneas de política económica- a viviendas no protegidas.

La razón estriba en que la captación de recursos se realizará de forma

¹⁶ A la figura de los Convenios y a las condiciones de los mismos nos hemos referido ya en el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral.

¹⁷ Recuérdese lo expuesto en este sentido, con más detalle, en el capítulo anterior.

competitiva y bajo estrictos criterios de mercado. De esta forma, es difícil que el BHE pueda destinar buena parte de sus recursos -como venía hasta entonces sucediendo- a financiar actuaciones objeto de protección por la política de viviendas. De hecho, el BHE ha podido ir manteniendo a niveles aceptables su actuación en ese campo gracias a su apelación al mercado por medio de emisiones de cédulas hipotecarias.

En el futuro todo parece indicar que el Crédito Oficial va a dirigirse al segmento de viviendas libres, salvo cuando reciba dotaciones e instrucciones para lo contrario.

Hay que señalar, por otra parte, el papel paulatinamente destacado en este sentido de la banca extranjera en España, que ha contribuido a la mejora general de las condiciones de los créditos hipotecarios y ha producido a veces destacables innovaciones en la financiación de este tipo.

Hoy por hoy se considera sin embargo que al menos un 35% de las familias que desean adquirir una vivienda necesitan ayuda gubernamental a menos que estén dispuestos a destinar a la compra más de 1/3 de su renta disponible.

Ya nos hemos referido en todo caso, en el Capítulo anterior de esta investigación, a la evolución sufrida por las ayudas otorgadas por el Estado para la adquisición de una vivienda, por lo que nos remitimos sin más a lo allí expuesto al respecto.

Las características generales que por otra parte perfilan el sistema de crédito

a la vivienda tanto en España como en los países de la CE son las siguientes¹⁸:

- 1.- Evidente participación en el mercado de las instituciones financieras especializadas, al revés de la corriente imperante en la economía de desreglamentación y desespecialización, aunque en el caso español esta especialización es relativa.
- 2.- Creciente participación de los bancos privados, lo que coloca en tela de juicio la permanencia en el tiempo de la característica anterior.
- 3.- Innovación y modernización del sistema de financiación a la vivienda, con la casi continua aparición de nuevos productos y servicios ("*ingeniería financiera*" también en este ámbito).
- 4.- Desigual comportamiento de la fórmula de "*ahorro-vivienda*", muy popular en Francia, Alemania e incluso en España, pero poco extendida en Gran Bretaña e Italia.

Esta presencia mínima en Gran Bretaña e Italia puede presentar problemas para ésta última, pero no así para la primera, que goza de otras alternativas de gran tradición.
- 5.- El principal problema para las entidades financieras a la hora de conceder créditos para la adquisición de una vivienda en que éstos son por naturaleza a largo plazo, mientras que los recursos con los que se están financiando son

¹⁸ PORCHE, J.P.: "*Le financement du logement dans les principaux pays européens*", L'Observateur de l'immobilier, 1988 - I.

a corto plazo¹⁹.

Esta disparidad entre los plazos de las operaciones activas y pasivas ha dado lugar a que los altos cargos de la banca intenten actuar en lo posible con fondos propios, lo que en definitiva reduce los recursos disponibles para estas actividades.

- 6.- Las ayudas fiscales están asimismo evolucionando. Así, de una etapa caracterizada por la fuerte intervención pública y la construcción directa, que España ha conocido hasta no hace mucho tiempo, hoy las políticas de contención del gasto público aconsejan estrategias más sutiles y efectivas, pero sobre todo menos gravosas.

Actualmente, el Estado tiende a favorecer al sector mediante estímulos fiscales y ayudas financieras concedidas de forma muy selectiva.

Por otra parte, se intenta fomentar más que la propiedad de la vivienda en sí misma, la inversión en viviendas destinadas al alquiler.

De esta forma se intenta vencer la inercia de la población a trasladarse, flexibilizándose el mercado de trabajo²⁰.

En el pasado más reciente, la mejora experimentada en nuestro país en las

¹⁹ Incluso en el resto de la CE los plazos de amortización de los préstamos son más amplios que en España.

Por citar un ejemplo, en 1982 los plazos medios de concesión de los préstamos a viviendas eran los siguientes (sin que hayan variado mucho desde, entonces):

Bélgica: 20 años, Alemania: 20-30 años, Holanda: 25-30 años, Italia: 30 años, Gran Bretaña: 25 años, etc. Tomado de la Revista *Promoción*, n. 47, Septiembre de 1982.

²⁰ En el Capítulo 2 de esta Tesis Doctoral ya explicamos los importantes efectos sobre la movilidad del trabajo derivados de la estructura de propiedad y alquileres congelados existente en nuestro país.

condiciones de los créditos a la vivienda ha permitido no sólo aproximarnos a las condiciones generales existentes en el resto de la Europa Comunitaria, sino racionalizar también la política de viviendas llevada a cabo y generalizar la inversión en viviendas como forma de mantener riqueza.

De esta manera se ha posibilitado la salida al mercado de parte del viejo parque de viviendas, destinado primeramente a su rehabilitación y posteriormente a uso normal.

El endurecimiento que posteriormente se ha producido en las condiciones financieras derivado de la política económica seguida por nuestro gobierno, ha debilitado la demanda de viviendas en nuestro país.

En cuanto a la oferta, su evolución está fuertemente condicionada por la escasez y el coste del suelo, así como por las condiciones de financiación que se ofrezcan a los demandantes.

Vamos a pasar a ocuparnos precisamente a continuación con mayor detalle de los canales específicos de financiación de que disfruta este sector en nuestro país, antes citados.

4.3.2. Las Cajas de Ahorro

4.3.2.1. Introducción

"... las Cajas de Ahorro Confederadas, que entendieron con clarividencia absoluta, cómo la atención al sector inmobiliario formaba

parte de sus misiones, considerándolo segmento de mercado productor de beneficio social.

*Vocación de las Cajas ha sido la contribución al sector, como intermediario eficaz en el mercado, por su efecto multiplicador en el desarrollo económico, generación de riqueza y de progreso social"*²¹.

El propio carácter vocacional de las Cajas de Ahorro hacia fines sociales y sin ánimo de lucro, ha favorecido en efecto su participación en el sector.

Por otra parte, como ya se ha dicho, las Cajas han estado sometidas tradicionalmente a una fuerte intervención por parte de la Administración Central. Se les obligaba a participar en la canalización de financiación privilegiada que se dirigía en parte a la vivienda²². La justificación del interés de la Administración Central en hacer partícipe a la vivienda en dichos circuitos privilegiados ha residido en sus peculiares características como motor económico y en el uso social que pueda darse al producto ya elaborado.

Sin embargo, de una etapa caracterizada por la obligatoriedad de financiar al Sector de la Construcción, se pasó a una etapa de liberalización de coeficientes y posteriormente a la apelación a las Cajas a fin de que apoyaran al Sector Viviendas en el marco de la figura de los "convenios" surgida en los Planes de Vivienda de los años 80.

²¹ ROJO, R: "*Las Cajas de Ahorro y el Crédito Vivienda*". Revista Española de Financiación a la Vivienda n. 4-5 BHE, Madrid, 1988, pág. 37.

²² Ver sobre este tema: VALLE, V.: "*Financiación Sectorial Privilegiada en España 1975-1981*". Revista Hacienda Pública Española n. 78, 1982, págs. 25-30.

El cuadro 4.5. nos muestra precisamente la evolución de la actividad financiadora de las Cajas de Ahorros frente a la vivienda y al resto de los sectores. Hemos considerado como "*crédito vivienda*" el crédito concedido para la adquisición de una vivienda, excluyendo por tanto ayudas a constructores, es decir, exclusivamente la financiación a la demanda.

Por otra parte, este cuadro nos muestra, efectivamente, el cambio de orientación producido a partir de 1977, año que registra el máximo peso de la vivienda respecto al crédito concedido a otros sectores por las Cajas. A partir de 1981 se evidencia una pérdida de cuota paulatina de la vivienda respecto al total.

Vamos a estudiar a continuación precisamente la evolución seguida en el tiempo del crédito vivienda concedido por las Cajas de Ahorro, dividiendo para ello su actividad en diferentes etapas.

CUADRO 4.5.

CAJAS DE AHORRO: CREDITO AL SECTOR VIVIENDA
SALDO DE LA CUENTA DE CREDITO AL 31 DE DICIEMBRE
(Miles de Millones de Ptas.)

A Ñ O S	CREDITO VIVIENDA	%	CREDITO TODOS LOS SECTORES	%	% CREDITO VIVIENDA/TODOS SECTORES
1.970	109,2	—	243,5	—	44,86
1.971	141,1	29,1	293,7	20,6	48,03
1.972	181,9	28,9	358,3	22,0	50,76
1.973	227,7	25,2	455,6	27,2	49,98
1.974	303,0	33,1	584,0	28,2	51,88
1.975	388,6	28,3	712,1	21,9	54,58
1.976	508,8	30,9	887,0	24,6	57,36
1.977	626,6	23,2	1.081,9	22,0	57,92
1.978	746,7	19,2	1.318,4	21,9	56,64
1.980	849,5	13,8	1.466,9	11,3	57,91
1.981	981,3	15,5	1.698,5	15,8	57,78
1.982	860,2	12,3	2.917,4	71,8	29,49

CUADRO 4.5. (Continuación)

**CAJAS DE AHORRO: CREDITO AL SECTOR INMOBILIARIO
SALDO DE LA CUENTA DE CREDITO AL 31 DE DICIEMBRE
(Miles de Millones de Ptas.)**

A Ñ O S	CREDITO SECTOR INMOB.	Δ %	CREDITO TODOS LOS SECTORES	Δ %	% CREDITO SECTOR INMOB. TODOS LOS SECTORES
1.983	1.641,9	21,1	3.564,8	22,2	46,1
1.984	1.779,0	8,4	3.728,4	04,6	47,7
1.985	1.907,1	7,2	4.058,0	08,8	47,0
1.986	2.131,4	11,8	4.724,7	16,5	45,1
1.987	2.332,1	9,4	5.916,5	25,2	39,4
1.988	2.765,6	18,6	7.394,8	25,0	37,4
1.989	3.580,2	29,5	8.939,7	21,0	40,0
1.990	4.497,8	25,6	9.945,1	11,2	45,2
1.991	5.167,8	14,9	11.199,3	12,6	46,1
1.992	6.104,3	18,1	13.025,7	16,3	46,9
1.993(a)	6.585,0	7,9	13.771,4	5,7	47,8

(a) Datos del primer semestre de 1993.

FUENTE: Boletín Estadístico del Banco de España y elaboración propia.

4.3.2.2. Etapas en la Actividad Financiera de las Cajas

1. La etapa de Financiación Privilegiada: el papel de los coeficientes de inversión obligatoria y el Coeficiente de Préstamos y Créditos de Regulación Especial

La primera etapa en la actividad crediticia de las Cajas de Ahorro respecto a la vivienda abarca hasta 1973. En ella la nota dominante es el carácter fuertemente intervenido de su actividad.

A través de los Coeficientes de Inversión Obligatoria, las Cajas debían admitir la colocación de Cédulas para Inversiones. Dichas Cédulas eran emitidas por el Tesoro para obtener financiación para el Crédito Oficial. Este Coeficiente de Inversión Obligatoria estaba incluido dentro del llamado "*Coeficiente de Fondos Públicos*". Lógicamente, no todos los fondos obtenidos por el Crédito Oficial por esta vía se destinaban a la vivienda, pero sí en parte.

Por otra parte, estaba el subcoeficiente de préstamos para la construcción de viviendas subvencionadas de renta limitada (que llega hasta 1973) dentro del Coeficiente de Préstamos y Créditos de Regulación Especial.

Por lo que respecta al Coeficiente de Préstamos y Créditos de Regulación Especial, el Decreto 715/1964 de 26 de Marzo señalaba que las Cajas de Ahorros debían destinar un porcentaje de sus recursos ajenos para la concesión de préstamos dedicados a las siguientes actividades (y había por tanto una serie de subcoeficientes a cubrir):

- 1.- Viviendas subvencionadas de renta limitada.
- 2.- Préstamos de carácter social a empresarios agrícolas y artesanos, pequeñas industrias, empresas pesqueras, cultivadores que desearan mejorar sus explotaciones y cooperativas agrícolas e industriales.
- 3.- Préstamos de carácter social a pequeñas empresas comerciales, préstamos a ahorradores para el acceso a propiedades agrícolas, viviendas valores mobiliarios. Asimismo, préstamos a trabajadores por cuenta ajena que desearan transformarse en autónomos.
- 4.- Préstamos para el fomento de actividades turísticas (según el Real Decreto 2.713/1976 de 30 de octubre).

Por una Orden Ministerial de 20 de Agosto de 1964 se establecía que el coeficiente de préstamos debería ser el 30% de los recursos ajenos de las Cajas, y se subdividiría en:

- Un 7% para los préstamos del tipo 1.
- Un 17% para los préstamos del tipo 2.
- Un 6% para los préstamos del tipo 3.

Independientemente de estos Préstamos de Regulación Especial existían otros Préstamos de carácter más general que las Cajas destinaban de forma libre a la financiación de viviendas, a fin de atender a la demanda de las mismas que existía. Se calcula que los préstamos destinados a la vivienda con garantía personal o hipotecaria fuera del circuito privilegiado representaban en aquella etapa el 35% del total de préstamos libres otorgados por las Cajas.

En total, en torno a un 48% de la cartera de Préstamos y Créditos de las Cajas se destinaban de una forma u otra a financiar la vivienda en 1971, porcentaje que, como nos muestra el cuadro 4.5, aumenta posteriormente de forma sensible.

En conclusión podríamos señalar que hasta 1977 el papel de las Cajas de Ahorros en el sector está fuertemente condicionado por imperativo legal merced a los coeficientes obligatorios que había de cumplir. Cabría preguntarse cuál habría sido su trayectoria de no existir dichos coeficientes y se ha recalcado mucho en este sentido el carácter vocacional de las Cajas frente al Crédito Vivienda. De hecho, en los años 74 a 76, anteriores a las medidas liberalizadoras de 1977, las Cajas de Ahorros en lugar de reducir el Crédito a la Vivienda, transforman la estructura del mismo, aumentando los créditos de tipo libre y disminuyendo la financiación privilegiada.

Bien a través de coeficientes, bien a través de préstamos libres, un 50% aproximadamente de la Cartera de Créditos de las Cajas de Ahorros se destinaba a créditos al sector vivienda.

Por otra parte hay que señalar la pérdida de rentabilidad que para las Cajas de Ahorros suponía el cumplimiento de coeficientes. Este coste junto con otros argumentos llevó a muchos especialistas a solicitar la desregulación y liberalización del sistema financiero a partir de 1977.

Vamos a ver en el siguiente epígrafe en qué medida afectó a las Cajas esta decisión y en qué medida afectó a la financiación al sector.

2. Etapa de Liberalización de la Actividad Crediticia

Aunque se habla de 1977 como el año en que empieza a materializarse la liberalización del sistema financiero mediante la supresión de coeficientes entre otras medidas, puede decirse que a partir de 1973 ya se estaban sentando las bases para que esto tuviera lugar²³. Así, en 1973 ya desaparece el subcoeficiente que obligaba a las Cajas a destinar un 7% de sus recursos ajenos a financiar viviendas subvencionadas de renta limitada.

La consecuencia para la actividad crediticia de la paulatina supresión de coeficientes es la reorientación de su cartera de Créditos, aumentando el peso de los créditos de carácter general o libre y disminuyendo, lógicamente, la financiación privilegiada que era canalizada a través de coeficientes.

Esta reorientación fue especialmente favorable para la financiación a la vivienda, que ganó peso en el conjunto de las actividades crediticias de las Cajas²⁴, tal como nos muestra el cuadro 4.5 para el período comprendido entre 1973 a 1981.

Así pues, la liberalización del sistema financiero no perjudicó en absoluto, desde el punto de vista de la actividad de las Cajas al menos, al Crédito-

²³ Vid. el Capítulo 2 del *"Manual de Sistema Financiero Español"* de RODRIGUEZ SAIZ, L., PAREJO, J.A., CUERVO, A. y CALVO, A. Op. cit., para un análisis más detallado.

²⁴ ROJO, R: *"Las Cajas..."* Op. cit. pág. 38. El autor señala en este sentido: *"En este contexto las Cajas realizaron una reorientación "interna" de la financiación a la vivienda, lo que supuso, en conjunto, que ésta tuviera un mayor peso dentro de la Cartera de Préstamos y Créditos de las Cajas, alcanzando en los últimos años de la década de los sesenta el 58% del total del capital de préstamos y más del 25% de los Recursos Ajenos"*.

Vivienda, al mejorar la rentabilidad que podían obtener de estos préstamos y aumentar por tanto su atractivo.

Sin embargo, al finalizar la década de los 70, la propia crisis financiera unida a la crisis económica, que afectó espectacularmente al sector de la construcción, colocan en una situación muy delicada a esta actividad económica, que prácticamente se paraliza. Esto obliga a los responsables de política económica a replantearse el futuro del sector y de los canales que permiten el flujo de los recursos financieros a él destinados.

Por una parte, el sector sufre negativamente los efectos de la política monetaria restrictiva que se pone en marcha a partir de 1978.

La escasez de recursos financieros para el sector aconseja desacelerar el ritmo de reducción de coeficientes, que tradicionalmente le habían asegurado una financiación suficiente, y así en 1979 se aconseja mayor prudencia en este sentido, pero en 1981 (Orden Ministerial de 17 de Enero de 1981), se vuelve a acelerar el proceso, lo que afecta de forma extraordinaria a la composición de la Cartera de Créditos de las Cajas de Ahorros.

Por lo que se refiere a las 2 etapas señaladas, la primera anterior a 1973 - época de financiación eminentemente privilegiada - y la segunda anterior a 1981 - época de liberalización de coeficientes -, los cuadros 4.6 y 4.7 nos muestran claramente lo siguiente:

1. Los Préstamos de Regulación Especial presentan un altísimo porcentaje del total de créditos a la vivienda de las Cajas y de los recursos ajenos a las

mismas hasta 1973. A partir de 1973 disminuye su importancia, pasando de un 80,84% de los créditos al sector vivienda en 1973 a un 39% en 1980 (cuadro 4.7).

2. El proceso de liberalización redundo en favor de los préstamos de carácter general, libres, y en contra de los Préstamos de Regulación Especial, que se ven sustituidos por aquéllos. Así, en 1970 el 93% del incremento experimentado por el Crédito Vivienda se debe a los Préstamos de Regulación Especial. En 1973 sólo el 87% y en 1980, el 9%. Los Préstamos generales representan el 6,16% en 1970 de dicho incremento, el 12% en 1973 y el 91% en 1980 (cuadro 4.6).
3. La propia estructura de los préstamos se ha modificado durante el período 1970-1980 (cuadro 4.6).
 - En los Préstamos de Regulación Especial, el ahorro-vivienda se ha mostrado fluctuante, mientras que la partida fundamental es para el acceso a la propiedad de las viviendas.
 - En los Préstamos de carácter general, prevalecen los hipotecarios sobre los personales, en una proporción mucho mayor al final de la década que al principio, *"... lo que tiene importantes repercusiones de tipo financiero, especialmente en lo que respecta al plazo de los créditos, de una menor duración en los de tipo personal"*²⁵

²⁵ ALCAIDE, A., FERNANDEZ DIAZ, A. y RODRIGUEZ SAIZ, L.: "Análisis..." Op. cit., pág. 799.

CUADRO 4.6.**CAJAS DE AHORROS: SALDO DE LAS CUENTAS DE CREDITO AL SECTOR VIVIENDA A 31-XII (1970-1980)**
Millones de Pesetas

CLASE DE PRESTAMO	1.970	1.971	1.972	1.973	1.974
1. REGULACIÓN ESPECIAL	83.544	11.012	143.889	184.099	235.349
1.1. Complementarios vivienda	29.849	27.383	45.826	50.547	58.375
1.2. Acceso propiedad vivienda	52.502	71.495	95.133	130.253	173.540
1.3. Ahorro vivienda	1.193	2.134	2.930	3.299	3.434
2. CARÁCTER GENERAL	25.708	30.081	37.981	43.607	67.662
2.1. Hipotecarios	21.708	25.388	31.935	33.459	51.195
2.2. Personales	4.445	4.693	6.046	10.148	16.467
3. CRÉDITO SECTOR VIVIENDA	109.252	141.093	181.870	227.707	303.011
% (1)/(3)	76,46	78,67	79,12	80,84	77,66
% (2)/(3)	23,54	21,33	20,88	19,16	22,34

CUADRO 4.6. (Continuación)**CAJAS DE AHORROS: SALDO DE LAS CUENTAS DE CREDITO AL SECTOR VIVIENDA A 31-XII (1970-1980)**
Millones de Pesetas

	CLASE DE PRESTAMO	1.975	1.976	1.977	1.978	1.979	1.980
	1. REGULACIÓN ESPECIAL	276.229	344.071	355.143	358.213	370.859	382.593
	1.1. Protec. Oficial (Promot.)	61.916	68.037	73.588	74.042	74.972	80.261
	1.2. Acceso propiedad vivienda	210.853	272.951	278.944	281.980	294.136	300.986
	1.3. Ahorro vivienda	3.460	3.083	2.611	2.191	1.751	1.346
519	2. CARÁCTER GENERAL	112.416	164.761	271.516	388.534	478.609	598.738
	2.1. Hipotecarios	85.302	119.912	184.103	266.428	333.503	425.703
	2.2. Personales	27.114	44.849	87.413	122.106	145.106	173.035
	3. CRÉDITO SECTOR VIVIENDA	388.645	508.832	626.659	746.748	849.468	981.331
	% (1)/(3)	71,07	67,62	56,67	47,96	43,66	38,99
	% (2)/(3)	28,93	32,38	43,33	52,04	56,34	61,01

FUENTE: "Informe Estadístico y Análisis de Gestión" CECA.

CUADRO 4.7.**FINANCIACION NETA DE LAS CAJAS DE AHORROS AL SECTOR VIVIENDA (1970-1980)****Incremento de los saldos a 31-XII**

A Ñ O S	(A)	(B)	(C)	(A)	(B)
	PRESTAMOS DE REGULACION ESPECIAL	PRESTAMOS DE CARACTER GENERAL	CREDITO A LA VIVIENDA TOTAL	% --- (C)	% --- (C)
1.970	19.987	1.312	21.299	93,84	6,16
1.971	27.468	4.373	31.841	86,26	13,73
1.972	32.876	7.900	40.776	80,62	19,38
1.973	40.211	5.626	45.837	87,72	12,28
1.974	51.249	24.056	75.305	77,66	22,34
1.975	40.881	44.753	85.634	47,73	52,26
1.976	67.842	52.344	120.186	56,44	43,56
1.977	11.072	106.755	177.827	9,39	90,61
1.978	3.070	117.018	120.088	2,56	97,04
1.979	12.645	90.076	102.721	12,31	87,69
1.980	11.734	120.129	131.863	8,90	91,10

FUENTE: ALCAIDE, A., FERNANDEZ DIAZ, A. y RODRIGUEZ SAIZ, L: "Análisis..." Op. cit. pág. 799.

3. La etapa de Convenios con la Administración

La tercera etapa se caracteriza por el diseño de Planes de Vivienda - tales como el Plan Trienal 1981-1983, el Plan Cuatrienal 1984-1987, la Política de Viviendas iniciada a partir de 1988 y el vigente Plan 1992-1995 - que se basan, como vimos en el Capítulo anterior, en la figura de los Convenios que el Crédito Oficial, la Banca privada y las cajas de ahorros deben firmar con la Administración, representada por el MOPT, a fin de conceder créditos a la vivienda que gocen de subsidiación de intereses.

Anualmente se establecería el tipo de interés de los préstamos sujetos al Convenio, los cuales serían concedidos por bancos y cajas de ahorros. Como el tipo de interés iba a ser inferior al del mercado, el MOPT - con fondos de los Presupuestos Generales del Estado - financiaría la diferencia con el tipo del mercado.

Los cuadros 4.8, 4.9 y 4.10 reflejan la aportación de las cajas de ahorros a la financiación de viviendas objeto de algún tipo de protección durante esos años.

Las cajas de ahorros aportaron el 40% de los fondos recibidos por el Plan Trienal y el 66% de los fondos dispuestos por el Plan Cuatrienal.

En la Política de Viviendas diseñada a partir de 1988, las cajas participan en la financiación al sector tanto por la vía de convenios como por la vía de la financiación ofrecida a la vivienda libre.

En el cuadro 4.5 se recoge la evolución del crédito a la vivienda protegida

y libre, manteniéndose éste entre el 25-30% del crédito concedido a todos los sectores productivos a partir de 1988.

En el futuro, la financiación que otorguen las Cajas de Ahorros a través de Convenios con la Administración será poco relevante dado que el Plan 1992-1995 no descarta éstos, pero les resta importancia debido a los costes que representan.

Este hecho aboca a una reorganización de las directrices de las cajas de ahorros respecto al crédito vivienda, puesto que los convenios con la Administración resultaban atractivos para ellas (al igual que sucedía con el resto de las entidades financieras) al ocuparse la Administración - a través del Crédito Oficial - de la parte burocrática y asegurarse ellas una cuota de mercado de las V.P.O. sin esfuerzo.

De esta forma, con el paso del tiempo ha ido ganando en importancia la financiación a viviendas libres y retrocediendo las ayudas concedidas a V.P.O. Por otra parte, a partir del Real Decreto 224/1989 de 3 de Marzo, es posible adquirir una vivienda libre con financiación privilegiada en iguales condiciones que las V.P.O., lo que refuerza los argumentos anteriores.

CUADRO 4.8.**PROGRAMA DE CONSTRUCCION DE V.P.O. 1981-1983****A) ENTIDADES PRIVADAS DE CREDITO: FINANCIACION DE MILES DE VIVIENDAS**

	CAJAS DE AHORROS			BANCA PRIVADA	TOTAL ENTIDADES
	FONDO REGULA- CION ESPECIAL	SUBSIDIACION INTERESES	TOTAL	CON SUBSIDIACION DE INTERESES	PRIVADAS DE CREDITO
1.981	11	54	65	38	103
1.982	13	61	74	43	117
1.983	15	60	75	42	117
TOTAL PERIODO	39	175	214	123	337
%	6,83	30,65	37,48	21,54	59,02

FUENTE; Comisión Seguimiento Plan Trienal.

CUADRO 4.8. (Continuación)

PROGRAMA DE CONSTRUCCION DE V.P.O. 1981-1983

B) CAJAS DE AHORROS: FINANCIACION EN MILLONES DE PESETAS CORRIENTES

A Ñ O S	FONDO DE REGULACION ESPECIAL		SUBSIDIACION INTERESES		T O T A L	
	CONCESION	DISPOSICION	CONCESION	DISPOSICION	CONCESION	SUBSIDIACION
1.981	20.698	04.140	101.606	020.321	122.304	024.461
1.982	27.396	15.828	128.551	076.513	155.947	092.341
1.983	35.404	26.988	141.617	123.080	177.021	150.068
1.984	—	25.921	—	109.375	—	135.295
1.985	—	10.621	—	042.485	—	053.166
T O T A L	83.498	83.498	371.774	371.774	455.272	455.272

FUENTE: Comisión de Seguimiento Plan Trienal.

NOTA.- Las disposiciones se prolongaron más allá del período de vigencia del Plan.

CUADRO 4.9

PLAN CUATRIENAL 1984-1987

**PRESTAMOS CONCEDIDOS A V.P.O. DE PROMOCION PRIVADA Y REHABILITACION
POR ENTIDADES FINANCIERAS Y EN MILES DE MILLONES DE PESETAS**

	1.984	1.985	1.986	1.987	1.984 - 1.987	
					TOTALES	%
CAJAS DE AHORROS*	176,6	273,2	276,3	307,9	1.034,4	65,6
BANCA PRIVADA	45,5	34,8	38,9	24,2	143,4	9,1
CREDITO OFICIAL**	97,1	35,7	108,3	106,9	398,0	25,3
TOTALES	319,2	393,7	423,5	439,0	1.575,4	100,0

FUENTE: Comisión de Seguimiento del Plan Cuatrienal.

*: Incluye la Caja Postal.

** : Incluye para 1.986 y 1.987 convenios con el MOPU.

CUADRO 4.10 (A)

**FINANCIACION CONCEDIDA A V.P.O.
(Datos en miles de millones de pesetas)**

	Detalle por instituciones financieras				I.C.O.	Total (6)=(1) a (5)	Pro-memoria: B.H.E. (b) (7)
	Banca Privada	Cajas confederadas y cajas rurales	Caja postal	Crédito oficial: B.H.E.			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		
1981	66,7	76,9	1,9	101,0	—	246,5	160,1
1982	73,0	153,9	6,0	104,1	—	337,0	173,8
1983	88,0	166,7	8,7	68,7	—	332,1	141,7
1984	45,5	163,8	12,8	100,8	—	323,0	153,9
1985	34,8	257,2	16,0	92,3	—	400,3	130,7
1986	34,9	258,7	16,0	111,1	—	420,8	117,5
1987	24,3	282,5	25,4	110,7	—	442,9	110,7
1988	10,2	204,1	12,0	97,8	—	324,1	97,8
1989	3,4	87,6	11,8	92,7	—	195,5	92,7
1990	1,3	58,1	24,1	105,0	—	188,5	105,0
1991	1,4	104,7	19,3	112,2	—	237,5	112,2
1992	6,8	245,3	21,9	117,4	2,5	393,8	117,4

(a) Régimen General y Régimen Especial.

(b) Total de concesiones a VPO efectuadas por el BHE, incluyendo aquellas financiadas mediante conciertos con la banca privada y las cajas de ahorro.

Fuente: MOPT y BHE.

CUADRO 4.10 (B)

FINANCIACION CONCEDIDA A V.P.O.
(Datos en miles de viviendas)

Detalle por instituciones financieras						
	Banca Privada	Cajas confederadas y cajas rurales	Caja postal	B.H.E. (b)	I.C.O.	Total
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(1) a (5)	
1981	36,8	45,4	1,2	53,8	—	137,2
1982	34,0	72,4	2,8	47,4	—	156,6
1983	36,0	73,4	3,4	22,4	—	135,2
1984	14,4	56,1	4,6	29,7	—	104,8
1985	10,8	85,1	4,8	23,9	—	124,6
1986	10,2	94,0	4,7	33,4	—	142,3
1987	7,2	101,4	6,9	30,9	—	146,4
1988	3,1	72,8	3,4	27,7	—	107,0
1989	1,0	36,2	3,3	26,5	—	67,0
1990	0,4	29,5	6,0	27,1	—	63,2
1991	0,5	27,7	4,8	26,9	—	59,9
1992 (p)	1,5	53,7	5,1	22,7	2,9	85,9

(a) Régimen General y Régimen Especial.

(b) No se incluyen los convenios con el País Vasco y Navarra.

Fuente: MOPT y BHE.

4.3.3. La Banca Privada

4.3.3.1. La Banca Privada española y la financiación a la vivienda

El papel de la Banca española en la financiación a la vivienda ha sido en términos relativos más bien escaso.

En los cuadros 4.3 y 4.4 recogíamos los saldos vivos a 31 de Diciembre de la financiación de las entidades financieras fundamentales al subsector vivienda, es decir, Cajas de Ahorros, Banca Privada, Crédito Oficial y Sociedades de Crédito Hipotecario. Allí se reflejaba cómo en 1987, por ejemplo, frente a los 2.084.000 millones de las Cajas de Ahorros, el saldo de la Banca sólo alcanzaba los 698.000 millones de pesetas, si bien es cierto que ha ido creciendo a una tasa superior a la de las demás entidades financieras. No obstante, hay que tomar estas cifras con cautela, dadas las rupturas producidas en las series analizadas, tal como se señala en los propios cuadros 4.3 y 4.4.

El origen de esta participación relativamente escasa parece encontrarse²⁶ en la decidida vocación de la Banca hacia el crédito comercial y a corto plazo.

Sin embargo, con el paso del tiempo, la Banca fue diversificando sus actividades, entrando entonces en el campo crediticio de la vivienda, pero sin especializarse en ella.

En la actualidad, la cuota de mercado alcanzada en ese ámbito por la Banca no supera el 20%, mientras las Cajas superan el 50% y el Crédito Oficial ronda

²⁶ ALCAIDE, A., FERNANDEZ DIAZ, A. y RODRIGUEZ SAIZ, L.: "*Análisis...*" Op. cit., pág. 789.

el 25%. La menor participación es atribuible a las Sociedades de Crédito Hipotecario, inferior al 4%.

Por otra parte, la Banca privada, también se encontraba obligada - al igual que las Cajas de Ahorros - a cumplir un subcoeficiente de Fondos Públicos, dentro de su coeficiente de inversión, por el que debían suscribir un cierto porcentaje de las emisiones de Cédulas para Inversiones, que a su vez alimentaban dotaciones del Crédito Oficial.

Esta era una vía indirecta de financiación a la vivienda. Sin embargo, y a pesar de la similitud con las Cajas en cuanto a la obligatoriedad de cumplir dicho coeficiente, existía respecto a ellas una diferencia cualitativa fundamental: mientras para las Cajas de Ahorros la vivienda estaba incluida expresamente en el coeficiente de Inversión Obligatoria, que formaba parte del coeficiente de Préstamos de Regulación Especial no lo estaba para la Banca, con lo que ésta rehuía financiar esta actividad fundamentalmente por la dilatación en el tiempo de los préstamos que requería. Además, por parte de nuestras autoridades se diseñó en 1981 un depósito obligatorio en el Banco de España no remunerado, no computable en el coeficiente de Caja y no disponible, al que quedaban obligados y tanto la Banca como las Cajas de Ahorros.

Este depósito quedó regulado por el Real Decreto 73/1981 de 16 de Enero, y establecido inicialmente por la Orden Ministerial del 17 de Enero de 1981 en el 10% de los pasivos computables en el Coeficiente de Caja, con un período de adaptación que se prolongaría hasta Agosto de 1.986 a razón de un incremento

del 0,15% mensual a partir de Febrero de 1981.

Este depósito suponía una forma de fomentar la financiación a largo plazo desde el momento en que se permitía ir liberando dichos depósitos concediendo créditos a plazos no inferiores a 3 años, o bien comprando a entidades españolas no financieras obligaciones emitidas por éstas (medida de fomento a la inversión).

De esta forma, se pretendió en parte posibilitar una nueva vía de financiación a la vivienda, si bien ese plazo de 3 años resultaba a estos efectos insuficiente, pues la financiación a la vivienda, necesitaba, generalmente, de plazos mucho más prolongados. En todo caso, ese depósito obligatorio desapareció en 1985.

Por su parte, con anterioridad a 1977 el coeficiente de Inversión de la Banca estaba fijado en España en el 25% de sus recursos ajenos. Desde entonces ha sufrido modificaciones diversas²⁷ hasta determinarse su paulatina supresión en virtud del Real Decreto 37/1989 de 13 de Enero, desaparición que se producirá definitivamente en Diciembre de 1992.

En cuanto a la participación de la Banca en los Planes Trienal y Cuatrienal, hay que señalar que si bien fue elevada en parte a causa del diseño del citado depósito obligatorio más bien cabe atribuir esa rápida respuesta por parte de la Banca al atractivo de los Convenios con la Administración, en los que obtenía una rentabilidad del 14%, escaso riesgo y pocos costes de gestión, dado además que muchos créditos eran gestionados directamente por el Crédito Oficial, como

²⁷ Sobre la evolución y composición de coeficiente de inversión obligatoria de las entidades de depósito puede consultarse: PAREJO GAMIR, J.A., RODRIGUEZ SAIZ, L. y CUERVO GARCIA, A.: "Manual..." Op. cit., Capítulo 7.

ya vimos. La alternativa en el primer caso era mantener parte de sus depósitos en el Banco de España sin remuneración alguna. Lógicamente, optaron por la vía alternativa permitida.

A lo largo del Plan Trienal, la Administración intenta comprometer a la Banca privada en la financiación a la vivienda. El esfuerzo financiero previsto para ella era del 22,51% del total de los recursos aplicados (un 39,23% lo aportarían las Cajas de Ahorros) desglosándose de la siguiente manera:

- 261 mil millones destinados al constructor.
- 111 mil millones destinados al comprador.
- Financiación de unas 123.000 unidades a lo largo del trienio 1981-1983.

A fin de lograr sus objetivos, en el propio Real Decreto 2.455/1980 de 7 de Noviembre (base legal del Plan Trienal), se establece la posibilidad de Convenios entre el M.O.P.U. y las diferentes entidades financieras, como ya vimos, a fin de subvencionar los tipos de interés que éstas concedieran a la construcción de V.P.O. de promoción privada. En este sentido, la Administración entra en negociaciones con la Asociación Española de Banca Privada (AEBP).

En los Convenios se establece un tipo de interés para los préstamos que se concediesen, bien directamente o bien a través del Crédito Oficial, del 14%, si bien a los adquirentes sólo se les cobraría el 11%, subsidiando el MOPU el resto a través del Instituto de Promoción Pública para la Vivienda (I.P.P.V.).

La actuación de la Banca Privada a lo largo del Plan Trienal puede verse en el cuadro 4.11.

CUADRO 4.11**ACTUACION DE LA BANCA PRIVADA**

	OBJETIVOS		CONCESIONES	
	Miles Vvdas.	Mill. Pts.	Miles Vvdas.	Mill. Pts.
Año 1981				
Total Créditos	38	71.500	36,8	66.742
A través del C.O.	26,5	49.664	32,1	57.944
Directos	11,5	21.836	4,7	8.798
Año 1982				
Total Créditos	43	90.618	34,0	72.970
A través del C.O.	43	90.618	30,3	64.043
Directos	—	—	3,7	1.927
Año 1983				
Total Créditos	42	99.132	36,0	88.026
A través del C.O.	42	99.132	29,8	70.810
Directos	—	—	6,2	17.216

FUENTE: Comisión de Seguimiento del Plan Trienal

Como atractivo adicional, la Administración pasaría a computar dichos préstamos en el coeficiente obligatorio de inversión de la Banca privada (o en el de Créditos de Regulación Especial de las Cajas de Ahorros).

El comportamiento de la Banca Privada fue bien diferente al de las Cajas de Ahorros a lo largo del Plan Trienal. Por una parte, mientras el acuerdo entre la AEB y el MOPU vinculaba a sus asociados, el acuerdo firmado con la Confederación Española de Cajas de Ahorros no vinculaba a sus socios en tanto no fuera ratificado por cada uno de ellos. Esto supuso un notable retraso de las Cajas con respecto a los bancos, como vimos en el Capítulo 3.

Sin embargo, si comparamos el comportamiento final de cada grupo de entidades podemos observar que la mayoría de los créditos concedidos por las Cajas no fueron acogidos al Convenio de subsidiación de intereses, por lo que su labor financiadora fue magnífica: 413.988 millones de ptas., de los que sólo el 20% estaban acogidos al Convenio.

Por su parte, la Banca ofreció un 85% del total de los créditos bajo Convenio, aprovechando la oportunidad ofrecida por el MOPU.

El Real Decreto 3280/1983 de 14 de Diciembre aprobado por el Consejo de Ministros establece las líneas maestras del Plan Cuatrienal de la Vivienda 1984-1987. El total de inversiones planeadas suponía unos 350.000 millones de pesetas, que debían ser aportados de la siguiente manera:

	<u>Miles de Millones</u>	<u>%</u>
CRÉDITO OFICIAL	100	28,6
CAJAS DE AHORROS	200	57,1
CAJA POSTAL	20	5,7
BANCA PRIVADA	30	8,6

Los instrumentos financieros incluidos en el Plan preveían también el establecimiento de Convenios con las entidades financieras - al igual que había sucedido en el Plan Trienal - al que éstas se acogieron por las ventajas que les suponían: clientela a largo plazo y préstamos que podían computar en el Coeficiente de Préstamos de Regulación Especial - en el caso de las Cajas de Ahorros - o en el Coeficiente de Inversión obligatoria - en el caso de la Banca privada.

El comportamiento de la Banca privada a lo largo del Plan Cuatrienal puede verse en los cuadros 4.12 y 4.13.

Como puede comprobarse en ellos de un 25% de participación en el Plan Trienal se pasa a sólo un 9% a lo largo del Plan Cuatrienal. Se evidencia además un cambio cualitativo importante, pues la Banca privada pasa a financiar a la vivienda al margen del Plan Cuatrienal, al dirigirse fundamentalmente al sector libre o no protegido. Por su parte, las Cajas de Ahorros se especializan en viviendas objeto de algún tipo de protección.

CUADRO 4.12

**ACTUACION DE LA BANCA PRIVADA
A LO LARGO DE LOS PLANES TRIENAL Y CUATRIENAL**

	AÑOS	Miles de Millones	% SOBRE TOTAL
PLAN TRIENAL	1981	577,8	6,8
	1982	558,5	5,9
	1983	536,2	5,3
PLAN CUATRIENAL	1984	541,9	5,4
	1985	595,3	5,6
	1986	705,3	6,2
	1987	906,8	7,0

CUADRO 4.13

**COMPARACION DE LA DISTRIBUCION DE CREDITOS POR
ENTIDADES A LO LARGO DE LOS PLANES TRIENAL Y CUATRIENAL**

ENTIDADES	PLAN TRIENAL	PLAN CUATRIENAL
	Porcentajes	Porcentajes
CAJAS DE AHORROS	43,4	65,6
BANCA PRIVADA	24,9	09,1
CRÉDITO OFICIAL	31,7	25,3
TOTALES	100	100

FUENTES: Comisiones de Seguimiento Planes Trienal y Cuatrienal.

Teniendo en cuenta los cambios operados en la coyuntura económica, el 4 de Diciembre de 1987 se redacta el Real Decreto 1494, base legal de la "*Nueva Política de Viviendas*" -como fue denominada- junto con disposiciones complementarias posteriores.

La política diseñada por dicho Real Decreto tiene en cuenta la liberalización producida a lo largo de los años 80 en los mercados financieros, así como la recuperación de la actividad económica, acompañada del auge de la vivienda libre. Este cúmulo de circunstancias va a permitir elaborar un plan de viviendas fundamentalmente selectivo, con ayudas personalizadas más intensas y concentradas en los estratos de población de menores rentas y, en definitiva, más necesitados de ayudas financieras²⁸.

La Disposición Adicional del Real Decreto 1494/1987 establece la posibilidad, al igual que se había aprobado en Planes anteriores, del establecimiento de Convenios entre el M.O.P.U. y las Entidades financieras públicas y privadas a fin de comprometer a éstas en la consecución de los objetivos establecidos.

Se prevé que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos fije cada año el límite cuantitativo de dichos convenios. Si bien éstos presentan poca novedad con respecto a sus homólogos de los Planes Trienal y Cuatrienal, sí que hay que señalar algunas peculiaridades.

²⁸ Vid. el Capítulo anterior de esta investigación, para un mayor detalle.

Por una parte, estos nuevos Convenios pueden presentar atractivo para las entidades financieras por ser tipos fijos a largo plazo, sin embargo la otra cualidad que se les atribuía en los Planes de Vivienda anteriores, es decir la posibilidad de computar hasta un 43% de estos préstamos en los coeficientes obligatorios de Banca y Cajas, ha dejado de ser un atractivo, al suprimirse paulatinamente dichos coeficientes, con la liberalización del sistema financiero.

Sin embargo, no hay que olvidar que una de las consecuencias de la entrada de nuestro país en la CE será la aplicación en nuestro territorio de la Directiva comunitaria sobre Crédito Hipotecario. De aprobarse en su redacción actual - pues aún sigue en proyecto - las entidades de crédito operarían fuera de sus fronteras - y dentro de la CE - con las prácticas y usos propios de su país de origen.

Lógicamente ésto supondrá una fuerte competencia en este terreno, lo que puede llevar a las entidades financieras nacionales a la firma de convenios a fin de asegurarse una cuota de mercado en el segmento de vivienda protegida, y asegurarse una clientela estable y a largo plazo, como ya dijimos al ocuparnos del caso de las cajas de ahorros.

Así, a pesar de la paulatina reducción de la financiación dirigida a viviendas protegidas, el crédito a la vivienda otorgado por la banca privada (cuadro 4.4) creció un 40% respectivamente en 1988 y 1989 - crecimiento muy superior al experimentado por el resto de las entidades financieras - para mantenerse en crecimientos anuales superiores al 30% en los años posteriores.

Las actuales directrices de la Política de Viviendas expresadas en el Plan 1992-1995 hacen suponer en cualquier caso una modesta actuación en el campo de las V.P.O., sector cada vez más pequeño frente a la vivienda libre, tal como puede verse en el cuadro 4.10.

La actuación en el campo de la vivienda no protegida dependerá tanto de la evolución de las condiciones generales de la economía como del comportamiento del propio mercado de la vivienda, que afronta actualmente una depresión cada vez mayor.

4.3.4. El Crédito Oficial

4.3.4.1. Introducción

Vamos a analizar brevemente en esta introducción la trayectoria y la filosofía general del Crédito Oficial a raíz de la Ley sobre Organización y Régimen del Crédito Oficial de 19 de Junio de 1971, año en que se define su marco legal y se regulan sus normas fundamentales de comportamiento muchas de las cuales están aún vigentes, si bien es cierto que con anterioridad ya venía funcionando aunque con esquemas diferentes.

En líneas generales, el Crédito Oficial ha venido a ocupar aquellos segmentos de la demanda que no quedaban suficientemente atendidos por el crédito privado, especializándose además en la concesión de créditos a medio y largo plazo y en condiciones más blandas que las del mercado²⁹.

²⁹ Era así además por imperativo de la propia Ley de 1971.

En este último aspecto radicó uno de los defectos fundamentales del Crédito Oficial³⁰: dichos *privilegios* se distribuyeron de forma poco selectiva, financiándose actividades que sólo de esta forma podían ser rentables y que socialmente presentaban escasas ventajas. Naturalmente, la responsabilidad de esta mala gestión se atribuye sobre todo al Gobierno, dado que era y es el encargado de dictar las líneas maestras de actuación del Crédito oficial en favor de los intereses nacionales.

Lógicamente, a fin de ofrecer préstamos en condiciones más favorables que las del mercado de forma regular y sostenida en el tiempo, era necesario arbitrar un sistema por el cual el Crédito Oficial se financiara a su vez por canales diferentes de los ofrecidos por el Mercado. Con esta idea, el Tesoro debía emitir las llamadas cédulas para inversiones y los Bancos y Cajas de Ahorros debían mantener en su cartera de valores una cierta cantidad de dichas cédulas a fin de dar cumplimiento al coeficiente de inversión obligatoria en cédulas para inversiones. El Tesoro remitía estos fondos en forma de dotaciones al Instituto de Crédito Oficial, el cual las distribuía -en función del grado de su actividad y de la relevancia de la misma desde el punto de vista del interés nacional- entre los Bancos Públicos. Naturalmente también existían otras formas de obtener fondos para el Crédito Oficial: el recurso a los Presupuestos, la

³⁰ TARRAFETA PUYAL, L.: "*Evolución del Crédito Oficial*". Revista Economistas n. 30, Madrid 1988, pág. 10.

autofinanciación, y el recurso al mercado³¹.

El sistema, que era correcto desde un punto de vista de ortodoxia económica, fue criticado porque fomentaba el incremento de los tipos de interés de los créditos que la Banca y Cajas concedieran sin privilegio alguno, es decir con criterios de mercado, dado que se debía compensar la pérdida de rendimiento de los recursos comprometidos en las cédulas para inversiones³².

Esto es cierto, pero también es verdad que la Banca privada y las Cajas de Ahorros se beneficiaban de la escasa competencia presentada en el mercado por el Crédito Oficial, que se dedicaba fundamentalmente a la financiación privilegiada y evitaba así a la Banca la asunción de riesgos en sectores especialmente problemáticos.

Sin embargo, la generalización de financiación privilegiada del Crédito Oficial llevó al racionamiento del mismo, lo que provocó numerosas tensiones entre los sectores demandantes que competían por obtenerlo.

El sistema entra en crisis por dos razones fundamentales ³³. Por un lado, la crisis económica coloca en situación especialmente delicada a determinados sectores económicos que se convierten así en demandantes del Crédito Oficial. Así, éste, además de sus actividades fundamentales, ha de financiar actividades nuevas que, si bien socialmente deben ser protegidas, desde un punto de vista

³¹ Vid. la obra ya citada de RODRIGUEZ SAIZ, L., PAREJO, J.A. y CUERVO, A. "Manual...", capítulo 13, para un mayor detalle.

³² TARRAFETA PUYAL, L.: "Evolución..." Op. cit. págs. 11 y 12.

³³ Tal como señala TARRAFETA PUYAL, L.: "Evolución..." op. cit., pág. 12.

económico-financiero representan inversiones muy cuestionables, de larga duración y con numerosas dotaciones de fondos de provisión para fallidos. Tal es el caso de la reconversión industrial del sector siderúrgico y naval, etc.

Por otro lado, a la vez que tiene lugar la crisis económica, se produce una progresiva liberalización del sistema financiero, con lo que el coeficiente de inversión obligatoria en cédulas por inversiones se va reduciendo.

Lógicamente, las tensiones no tardan en aparecer: mientras los demandantes del Crédito Oficial no paran de multiplicarse, los fondos que puede ofrecer el Tesoro al ICO proceden cada vez en menor cuantía de las cédulas por inversiones y cada vez más de los Presupuestos Generales del Estado. A la vista de la lógica incongruencia financiera de la situación, el ICO y los Bancos Públicos intentan incrementar la captación de fondos del mercado, entrando a competir en desigualdad de condiciones con las entidades tradicionales que ya operaban en el mismo, dado que necesitaban captar recursos a largo plazo y carecían de la red de oficinas especializadas de que gozaban sus competidores.

En 1983 se inicia por tanto una reforma en el seno del Crédito Oficial, tendente a disminuir la apelación a las dotaciones presupuestarias remitidas por el Tesoro y además se termina por fin con la práctica, que se había mantenido largo tiempo, de autorizar las concesiones a principios de año, prefijando una cantidad dada, con lo que se liberaliza la actuación de los Bancos, que decidirán sus concesiones en función de sus fondos.

La situación vuelve a experimentar un gran cambio a partir de 1987, al suprimirse el coeficiente de inversión obligatoria. Esto supone un tremendo

"shock" para la situación financiera del Crédito Oficial, porque implica indirectamente el reembolso de los saldos vivos a medida que se fuesen sucediendo los vencimientos. Lógicamente las cédulas tenían un plazo para su amortización, pero dada la obligatoriedad legal de suscribirlas, a medida que se producían los vencimientos los Bancos y Cajas suscribían otras nuevas, con lo que realmente este problema no se había planteado con anterioridad, máxime cuando el mantenimiento anual de cédulas era superior a los vencimientos anuales que se iban produciendo.

El resultado de estos cambios es la necesidad de que el Crédito Oficial se acerque al mercado para competir con la banca privada y con otros intermediarios financieros en la captación de recursos y en la oferta de productos, independientemente de que siga desempeñando la canalización de recursos -para lo que recibirá los fondos adecuados- hacia actividades que sean consideradas prioritarias desde un punto de vista de interés nacional.

Como consecuencia de la filosofía que inspiró el diseño del Crédito Oficial como tal, su participación en la financiación de los sectores económicos ha dependido fundamentalmente de las posturas oficiales sobre la conveniencia o no de proteger a un determinado sector de la actividad económica. En el caso concreto de la Vivienda, la actuación del Crédito Oficial ha sido y es muy importante, tal como nos muestra el cuadro 4.14, que además arroja cifras inferiores a las reales, dado que no computa los créditos subvencionados que se han concedido en los nuevos esquemas de financiación.

CUADRO 4.14.

SALDOS DE CREDITO INMOBILIARIO PRIVILEGIADO
(Datos en Miles de Millones de Pesetas)

	(miles de millones de pesetas)			
	Banca privada	Cajas de ahorro	B.H.E.	Total
	(1)(b)	(2)(b)	(3)	(4)=(1) a (3)
1986	33,7	920,7	1.008,5	1.962,9
1987	62,4	1.097,8	1.063,5	2.223,7
1988	67,1	1.187,4	1.097,3	2.351,9
1989	71,6	1.231,9	1.096,8	2.400,3
1990	73,0	1.208,1	1.103,8	2.384,9
1991	181,2	1.071,3	1.084,7	2.337,2
1992	188,2	991,7	983,2	<u>2.163,1</u>
1992				
I	202,6	1.002,0	1.009,2	2.213,8
II	188,3	993,5	991,6	2.173,4
III	185,5	988,1	1.003,3	2.176,9
IV	188,2	991,7	983,2	<u>2.163,1</u>
1993				
I	169,3	1.045,7	985,5	2.200,5

(a) Incluye:

- Para Bancos y Cajas financiación a la vivienda acogida a los planes especiales según se define ésta, en la circular del Banco de España 6/89, de 24 de febrero.
- Para el BHE la totalidad de la cartera de créditos de política económica.

(b) Hasta diciembre de 1991 incluye la partida «otras financiaciones computables (Planes de Vivienda anteriores a 1981)». A partir de dicha fecha deja de incluirse esta partida, por falta de disponibilidad en la información. Asimismo, en 1993, se incluye la financiación acogida al R.D. 1932/91.

Fuente: B.E y BHE.

4.3.4.2. El Crédito Oficial a la vivienda: etapas de su evolución.

En el esquema de financiación diseñado por los responsables de la Política de Viviendas, el Crédito Oficial aparece como la segunda institución, tras las Cajas de Ahorros -tal como vimos anteriormente- que ha canalizado fondos hacia el sector de viviendas, especializándose en la financiación de las que son objeto de algún tipo de protección, si bien en los últimos años ha reforzado su participación en el segmento libre.

El Banco de Crédito a la Construcción absorbido en 1.982 por el Banco Hipotecario de España y este último, han sido las entidades responsables de gestionar los préstamos del Crédito Oficial al sector.

Tal como nos muestra el Cuadro 4.15, de 1968 a 1975 sólo el BCC dentro de los Bancos Oficiales ofrecía financiación a la construcción de V.P.O. A partir de 1.975 el BHE inicia también sus actividades en este ámbito.

Por acuerdos del Consejo de Ministros de 15 de Enero y de 25 de Abril de 1.982, se disuelve el BCC y se fusiona con el BHE, excepto en sus líneas de Crédito Naval que pasan al BCI. La decisión responde al deseo de una mayor especialización del Crédito Oficial -que se encontraba con dos bancos que duplicaban actividades- y por otra parte, al hecho de que entre 1.961 y 1.966 se registró un superávit de viviendas terminadas (protegidas o libres) sobre los programados. Por esta razón, se suspende en 1.968 la actividad del BHE en este ámbito, reanudándola en 1.976. A causa de tal superávit a partir de 1.966 se

acuerda que el BCC sólo financiará viviendas subvencionadas de interés social y siempre y cuando el constructor o promotor acredite la imposibilidad de conseguir financiación de las Cajas de Ahorros. De esta manera se consagra un esquema de financiación en el que el Crédito Oficial se constituye en prestamista subsidiario de las Cajas de Ahorros.

En cuanto a las etapas que pueden distinguirse en la actuación del Crédito Oficial en el ámbito del subsector de la construcción de viviendas, son las siguientes, como puede verse en las cifras del citado cuadro³⁴.

³⁴ Siguiendo a HERNANDEZ ARMENTEROS, J: "*La Banca Pública en España*" IEF e ICO, Madrid, 1.986, págs. 356 a 374.

CUADRO 4.15

**A) CONCESIONES NETAS DEL CREDITO OFICIAL
PARA LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS PROTEGIDAS
EN EL PERIODO 1.962 a 1.981. (Datos en Miles de Millones de Pts.)**

AÑOS	BCC (1)	BHE (2)	TOTAL CREDITO OFICIAL (1) + (2)
1.962	2,2	0,9	3,1
1.963	2,5	1,2	3,7
1.964	4,3	1,2	5,5
1.965	4,1	0,6	4,7
1.966	5,9	0,3	6,2
1.967	3,8	0,0	3,8
1.968	4,2	-	4,2
1.969	4,7	-	4,7
1.970	5,9	-	5,9
1.971	7,9	-	7,9
1.972	5,3	-	5,3
1.973	4,2	-	4,2
1.974	8,4	-	8,4
1.975	26,9	-	26,9
1.976	27,9	16,0	43,9
1.977	40,0	9,0	49,0
1.978	20,6	20,6	41,2
1.979	30,8	29,0	59,8
1.980	77,9	40,4	118,3
1.981	79,7	80,4	160,1

FUENTE: Memorias del BCC y del BHE de varios años.

CUADRO 4.15 (Continuación)

**B) CONCESIONES DEL CREDITO OFICIAL
PARA LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS PROTEGIDAS
EN EL PERIODO 1.982 A 1.992. (Datos en Miles de Millones de Pesetas)**

A Ñ O S	ACTUACION DEL CREDITO OFICIAL A TRAVES DEL B.H.E.
1.982	104,1
1.983	67,8
1.984	100,8
1.985	92,3
1.986	111,1
1.987	110,7
1.988	97,8
1.989	92,7
1.990	105,0
1.991	112,2
1.992	117,4

FUENTE: Memorias del B.H.E. de varios años.

1) DE 1.962 a 1.965

En este período el Crédito Oficial va reduciendo paulatinamente su actividad financiadora respecto al subsector de construcción de viviendas. Sin embargo, tal como hemos visto en el capítulo anterior de esta investigación, no se reduce la construcción de V.P.O. en este período a causa del incremento en la actividad financiadora de las Cajas de Ahorros en este campo debido a la aprobación del Decreto de 26 de Marzo de 1.964 por el cual aquéllas deben destinar el 7% de los recursos ajenos captados a la financiación de viviendas protegidas.

Ante la escasez de recursos de que disponía el Crédito Oficial y la buena labor desarrollada por las Cajas, el Crédito Oficial abandona paulatinamente a este sector y pasa a ocuparse de otras ramas de la actividad económica.

El Cuadro 4.15 nos muestra una menor participación del B.H.E. respecto al BCC en el total de financiación concedida a la construcción de viviendas protegidas.

2) DE 1.966 a 1.975

Al igual que en la etapa anterior el BCC es el encargado de llevar a cabo mayoritariamente la labor del Crédito Oficial en este sector. Son los primeros años de una crisis económica aún incipiente (el índice de paro pasa a un 3,84%

en 1.975) pero que, concretamente en el sector de la construcción, sí se revela precozmente (un 9% de los parados de 1.975 trabajaban en el sector de la construcción).

Se produce como consecuencia de la crisis del sector, una considerable caída tanto del número de viviendas calificadas provisionalmente, como de la cifra de viviendas terminadas, alcanzando su mínimo en 1.973 con 12.923 viviendas y recuperándose en 1.975 con 48.814 unidades³⁵.

En 1.961 se pone en marcha el Plan de Viviendas 1.961/1.976. Este Plan pretendía el fomento de viviendas sociales, teniendo en cuenta los menores niveles de poder adquisitivo. La causa del déficit de viviendas sociales estribaba sobre todo en que, al recaer la financiación al sector en las Cajas de Ahorro y tratar éstas de asegurarse la solvencia del comprador, el tipo de viviendas que se construían eran destinadas a niveles sociales de alta renta.

Es interesante señalar que hasta 1.975 el B.H.E. no financiaba la construcción de viviendas, ya que tal tarea se le había encomendado al BCC por una Orden ministerial de 16 de Febrero de 1.965. A partir de esta Orden Ministerial, los recursos del B.H.E. no estaban encaminados a la construcción de viviendas, sino a su venta, realizando préstamos a los promotores, que subrogaban posteriormente los compradores. En definitiva, esto suponía una ayuda a la construcción, pero indirecta.

³⁵ Sobre esta cuestión debemos remitirnos a lo ya expuesto en el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral.

Pero derogada la Orden Ministerial de 16 de Febrero de 1.965, el B.H.E. vuelve a la concesión de préstamos para la construcción de viviendas a través de la línea llamada "*Hipotecario General*" gracias a la Orden Ministerial de 18 de Marzo de 1.975, que le autoriza a la concesión de créditos para la finalización de las obras de construcción de edificios de renta libre. Aunque la importancia cuantitativa de esta medida es escasa, cualitativamente supone un paso importante, al constituir en el futuro la actividad constructora uno de los sectores financieros más apoyados por el B.H.E. y además a partir de este momento, de una forma directa.

3) Programa especial de Financiación a la Vivienda 1.976-1.978

En 1975, el Decreto-ley 13/1975 de 17 de Noviembre aprueba el Programa Especial de Financiación a la Vivienda, con el doble objeto de impulsar el empleo y atender las necesidades de vivienda existentes en nuestro país.

Por Orden Ministerial de 18 de Marzo de 1975 se acuerda en este sentido que con cargo a la línea "*Hipotecario General*" el BHE puede financiar obras de terminación de edificios de viviendas de renta libre con determinados requisitos. El BHE señala en su Memoria de 1976 "*la importancia que para amortizar los tiempos de espera, antes de la ejecución de nuevos proyectos, tienen estos préstamos, ya que de alguna forma desvinculan al vendedor de los ritmos de pago de los compradores, cuestión ésta que, una vez realizada la subrogación compete al BHE exclusivamente*".

En el Programa 76-78 se establece una financiación de 100.000 millones de pesetas que deberían atender

BHE	25.000 millones para financiar vivienda libre*
BCC	25.000 millones para financiar viviendas de renta limitada grupo II
I.N.V	50.000 millones

* lo que expresa el cambio de filosofía al dejar al BHE financiar la construcción del 25% del total programado mediante una nueva línea "*Construcción de Viviendas*".

Además de la línea "*HIPOTECARIO GENERAL*", el BHE concedía préstamos hipotecarios a particulares que desearan adquirir una vivienda, sólo tendrían que demostrar que estaba terminada y cumplía con las normas de habitabilidad, además de estar inscrita en el Registro de la Propiedad (a fin de poder hipotecarla). A esta línea se la denominó "*Créditos Hipotecarios no Finalistas*".

Puede, observarse el crecimiento de las Concesiones Netas del Crédito Oficial destinadas a la financiación de V.P.O. a lo largo del período (Cuadro 4.15).

La contribución de las diferentes entidades a la financiación a la vivienda en ese tiempo y años posteriores es la siguiente:

FINANCIACION A LA VIVIENDA EN %

AÑOS	CREDITO OFICIAL			CAJAS DE AHORRO	BANCA PRIVADA
	BCC	BHE	TOTAL C.O.		
1977	7,9	1,8	9,7	58,8	31,5
1978	5,4	5,3	10,7	59,8	29,4
1979	5,9	5,5	11,4	58,8	29,9
1980	8,6	4,4	13,0	59,2	27,8
1981	7,9	8	15,9	56,2	27,9
1982	-	19,1	19,1	56,4	24,6
1983	-	21,7	21,7	57,5	20,9
1984	-	24,8	24,8	55,9	19,3
1985	-	26,4	26,4	54,5	19,1
1986	-	26,2	26,2	54,0	19,7
1987	-	25,3	25,3	52,4	22,3
1988	-				

FUENTE: Memorias BHE, CECA y C.S.B.

Informes Comisión de seguimiento Plan Trienal 1981-1983.

Plan Cuatrienal 1984-87.

Elaboración propia.

En 1.977 todavía se iniciaban más de 300.000 viviendas de promoción privada al año (exactamente 306.800) y en 1.978, 306.000, a pesar de las grandes subidas en el precio del petróleo que se habían producido a partir de 1.973.

Sin embargo de las 306.800 viviendas de 1.977, la participación de VPO era mucho menor que años atrás y había crecido la proporción de viviendas libres. Pero es que además en el verano de 1977, el gobierno UCD inicia una progresiva asimilación de las Cajas de Ahorros-tradicionales agentes financieros del sector de la vivienda, con gran diferencia del resto - a la Banca privada, con lo cual necesariamente los mecanismos de financiación y la propia estructura del mercado iban a sufrir transformaciones.

En 1.977 las Cajas de Ahorros mantenían un 60% del saldo vivo de los créditos, dedicándose fundamentalmente a la financiación de las economías domésticas, en parte por vocación de la entidad, y en parte en cumplimiento de los coeficientes obligatorios de préstamos de regulación especial.

Sin embargo, la Banca privada no atendía generalmente más que a promotores o constructores, y el Crédito Oficial no concedía un alto porcentaje de ayudas (todavía además no había reestructurado al BHE y BCC).

Por una parte los efectos de una crisis económica que afecta aún más profundamente a este sector, con una elevada destrucción de empleo y una reducción no sólo de la renta disponible de las familias sino además de las expectativas futuras de renta - variable fundamental puesto que casi nadie puede

comprar una vivienda sin recurrir a alguna forma de financiación - y por otro la progresiva elevación de los tipos de interés aplicados por el sistema bancario, acompañados por una elevadísima tasa de inflación, configuran los elementos para una caída espectacular del sector de la construcción.

En definitiva, en el período considerado cabe hablarse de una escasa oferta de viviendas que por otra parte, resulta excedentaria dada la atonía de la demanda.

No obstante, cabe señalar que a pesar de la exigencia de un proceso liberalizador evidente en el mercado financiero, los coeficientes que permitían las dotaciones del ICO a través de cédulas para inversiones habían sobrevivido, a pesar de lo cual el Crédito Oficial sólo dedicaba en torno a un 19% de sus créditos a viviendas.

4) La Política de Viviendas 1.979-1.980

Dicha política surge mediante el Real Decreto-Ley 31/1.978 de 31 de Octubre, desarrollado por el Real Decreto 3148/1.978, que establece nuevos tipos de subvenciones y ayudas.

La principal crítica que puede hacerse a esta etapa radica en la reincidencia en viejos defectos: exceso de fomento al productor o promotor, y olvido de la demanda, del comprador. Esta situación supuso un agravamiento de la crisis del sector, ya de por sí muy problemática.

En la Política de Viviendas 1.979-1980 se diseña la posibilidad del establecimiento de convenios con las Cajas de Ahorros y Banca privada al 11% de interés, que dados los intereses del momento -mucho más altos- eran muy atractivos. Estos convenios estaban dirigidos a financiar la promoción de viviendas protegidas.

Por todas estas razones, en 1980 se iniciaban un 30% menos de viviendas que en 1.970. La crisis se dejaba sentir en las viviendas libres y de protección oficial. En 1.980 las V.P.O. iniciadas eran 104.000 unidades, frente a las 163.000 viviendas anuales que, por término medio, se habían iniciado en los años 70.

Sin embargo, el esfuerzo realizado por el Crédito Oficial en 1980 fue enorme pues concedió ayudas (Cuadro 4.15) por valor de 118 mil millones de pesetas, más del doble de la cantidad ofrecida el año anterior. El mayor peso específico lo siguió aportando el BCC con un 66% de los fondos ofrecidos por el Crédito Oficial.

En cuanto al tipo de viviendas financiadas por el BCC -ver Cuadro 4.16- la mayoría pertenecían al grupo I de viviendas de renta limitada³⁶.

³⁶ Respecto a las condiciones y características de estas viviendas debemos remitirnos a lo expuesto en el Capítulo anterior de esta Tesis Doctoral.

CUADRO 4.16

FINANCIACION A LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS DEL B.C.C. POR TIPOS DE VIVIENDA

AÑOS	BANCO DE CREDITO A LA CONSTRUCCION								TOTAL B.C.C. (a)	
	SUBVENCIONADAS		RENTA LIMITADA GRUPO I		RENTA LIMITADA GRUPO II		VIVIENDAS PROTECCION OFICIAL		Millones de pesetas	Número de viviendas
	Millones de pesetas	Número de viviendas	Millones de pesetas	Número de viviendas	Millones de pesetas	Número de viviendas	Millones de pesetas	Número de viviendas		
1972	2 664	"	—	—	2 667	"	—	—	5 332	30 388
1973	2 247	8 128	—	—	1 944	4 795	—	—	4 192	12 923
1974	5 790	13 298	—	—	1 498	4 622	—	—	8 402	20 696
1975	20 882	37 558	—	—	4 036	7 256	—	—	26 930	48 814
1976	14 751	23 947	7 652	9 591	3 512	7 188	—	—	27 930	44 726
1977	25 127	36 971	10 982	9 314	3 871	8 229	—	—	39 984	54 514
1978	4 435	5 303	15 689	12 691	478	612	—	—	20 603	18 606
1979	3 410	4 447	23 870	16 680	1 393	1 715	2 142	1 432	30 815	24 274
1980	335	548	66 180	43 738	2 722	1 056	8 614	5 794	77 852	51 136
1981	103	127	42 841	24 005	2 027	534	36 467	18 541	81 438	43 207

FUENTE: Juan Hernández Armenteros: "La Banca Pública Española", IEF.,
pág. 365.

5) El Plan Trienal 1.981-1.983

El deterioro continuo de la situación del Sector de la Construcción, especialmente sus altísimos niveles de paro, más preocupantes aún por la significativa posición de esta rama de la actividad dentro del sistema económico nacional, tal como hemos visto en el capítulo 1 de esta investigación, llevó a la puesta en práctica del Plan Trienal de la Vivienda 1.981-1983.

El elemento inspirador del Plan Trienal como ya hemos visto, es la creación de empleo. La evolución de las tasas de paro había venido siendo según la E.P.A. la siguiente:

	Tasa nacional de Paro	Tasa paro del Sector Construcción
1975	3,84%	9%
1980	11.53%	23,19%

El desarrollo del Plan coincide además con un importante cambio organizativo del Crédito Oficial, en relación con el BCC y BHE. Por acuerdo del Consejo de Ministros del 15 de Enero y 25 de Abril de 1.982 se disuelve como ya dijimos el BCC y absorbido por el BHE, excepto en la línea de Crédito Naval, que pasa al BCI.

La absorción del BCC por el BHE tiene lugar tras una evolución en retroceso de la actividad del primero. Recordemos que el BCC además de su dedicación al Sector de la Construcción y Vivienda, se ocupa del Crédito al

Sector Naval, sector profundamente afectado también por la crisis económica. Esta situación representaba una anomalía en las aspiraciones de especialización que siempre habían guiado las actuaciones del Crédito Oficial, al existir dos Entidades Oficiales dedicadas al Subsector Vivienda y un sector industrial, el Naval, financiado al margen del BCI.

La distribución de la actividad del BCC entre las líneas de "Naval" y "Viviendas" era la siguiente:

**BANCO DE CRÉDITO A LA CONSTRUCCIÓN
DISTRIBUCIÓN DE LAS FORMALIZACIONES
POR SECTORES EN PORCENTAJES**

	1970	1974	1978	1981
1.NAVAL	1,7	46,5	45,2	32,4
2.VIVIENDAS	72,6	37,1	47,1	64,1
3.OTROS*	25,7	16,4	7,7	3,5

FUENTE: Memorias BCC e ICO

* Incluye: "Centros Docentes", "Crédito Hospitalario", "Crédito Deportivo", "Servicios Públicos", ...

Como ya hemos señalado el elemento inspirador del Plan Trienal es la creación de empleo y la recuperación de los niveles de actividad del Sector de la Construcción. Puede calificarse de plan ambicioso en cuanto a los objetivos y métodos de financiación: el Plan se refería a V.P.O. de promoción privada -las V.P.O. de promoción pública son financiadas directamente vía Presupuestos

Generales- y su principal innovación³⁷ es el establecimiento de Convenios entre Bancos y las Cajas de Ahorros por los que estas instituciones se comprometen a conceder créditos para la construcción de V.P.O. directamente o a través de la Banca Pública, según el Real Decreto 2455/1980.

Los préstamos concedidos bajo estos convenios tenían tipos de interés inferiores a los de mercado³⁸.

Podemos observar la distribución del esfuerzo financiero por grupos de entidades en el siguiente esquema:

	1981	1982	1983	TOTAL	%
C. DE AHORROS (1)	78,8	159,9	175,4	414,1	45,4
BANCA PRIVADA	66,7	73,0	88,0	227,7	24,9
CREDITO OFICIAL (2)	101,(3)	101,4	68,4	270,9	29,7
TOTALES	246,5	334,3	331,8	912,6	100

FUENTE: Memorias BHE e Informes de la Comisión de Seguimiento del Plan Trienal.

NOTAS: (1) Incluye Caja Postal.

(2) Crédito Oficial: las cifras reales eran superiores a las aquí reflejadas.

(3) En 1931 el C.O. actuaba conjuntamente con BHE y BCC.

³⁷ No era propiamente una innovación, pues aunque nunca llegó a aplicarse por la falta de atractivos, ya se aprobó en Decreto 3148/1978.

³⁸ Recuérdese que la Administración -a través del MOPU- subsidiaría estos préstamos al compensar la diferencia entre el tipo de interés a percibir por estas entidades (el 14%) y el tipo de interés que iba a pagar el beneficiario del préstamo (11%), además de computar un 40-43% de los préstamos concedidos en los coeficientes obligatorios de inversión de la Banca Privada o de Créditos de Regulación Especial de las Cajas de Ahorros.

La causa de que las cifras ofrecidas por la Comisión de Seguimiento del Plan fuesen inferiores a las reales está en que la Comisión sólo consideró las dotaciones procedentes del ICO suponiendo que los recursos procedentes de los diversos convenios ya estaban contabilizados en la financiación ofrecida por la Banca y las Cajas de Ahorros.

Si tenemos en cuenta los recursos procedentes de convenios, la aportación del Crédito Oficial sería mucho mayor.

	1981	1982	1983
TOTAL CREDITO OFICIAL	160	171	141
- Con Dotaciones ICO	101	101	68
- Con recursos procedentes de Convenios	59	70	73
- Con recursos captados en el mercado	—	—	—

En suma, podemos calcular que el Crédito Oficial vino a financiar el 29,7% del Plan Trienal (sin contabilizar los Convenios) en la vertiente de V.P.O. de promoción privada.

Por otra parte, hay que recordar que las V.P.O. de promoción pública se financiaban con los presupuestos del M.O.P.U. y/o del Fondo de Compensación Interterritorial básicamente.

La primera cuestión a señalar desde una perspectiva valorativa es que el

Plan Trienal constituye un paso hacia adelante porque el tipo de interés que ofrece ahora en los Convenios con la Banca privada es el 14%, mucho más realista que el 11% ofrecido anteriormente y que no suscribió nadie o casi nadie.

Por otra parte, ofrece a la Banca y Cajas de Ahorros la posibilidad de ceder fondos al Crédito Oficial que se computarían en los coeficientes de Préstamos de Regulación Especial de las Cajas de Ahorros y en los coeficientes obligatorios de inversión entonces aún existentes.

Respecto a las ayudas a la demanda, se incrementan los plazos de amortización y el porcentaje financiado: 75% del precio de venta.

Todos los prestatarios recibirán un subsidio del MOPU al compensar la diferencia entre el tipo de interés a percibir por las entidades (el 14%) y el tipo de interés que iba a pagar el beneficiario del préstamo.

Además de otras críticas que se le pueden señalar al Plan³⁹ resultó un claro fracaso en cuanto a la consecución de sus objetivos cuantitativos. Del objetivo de un total de 481.000 VPO de promoción privada sólo se inician 429.000 y la vivienda libre también se deprime: de 118.000 unidades en 1.980 se pasa a 92.000 en 1983.

Por otra parte, hay que señalar que la ley de Regulación del Mercado Hipotecario, Ley 2/1.981 de 4 de Marzo, es el otro punto de apoyo del Gobierno a la Política de Viviendas en este período. A pesar de que inicialmente la medida fue un éxito, pues la principal novedad introducida, las cédulas hipotecarias,

³⁹ Véase lo expuesto al respecto en el capítulo anterior.

tenían una serie de ventajas (opacidad fiscal, exención para el cómputo de coeficientes de caja y de inversión, reducción de los costes de negociación...), a medida que estas ventajas iniciales se fueron diluyendo, el interés por ellas se redujo sustancialmente.

6) El Plan Cuatrienal 1984-1987

El Plan preveía unas inversiones de 350.000 millones de pesetas, de los cuales el Crédito Oficial debía aportar el 29%, las Cajas de Ahorros el 57% y el resto debían repartírselo la Caja Postal y la Banca privada.

En cuanto a los objetivos en términos de viviendas hay que señalar la moderación de las propuestas. la explicación a este hecho descansa en el relativo fracaso del Plan Trienal, tal como ya explicamos en otro capítulo de este estudio⁴⁰.

La actividad del Crédito Oficial en el Plan Cuatrienal no fue especialmente brillante. Según la Comisión de Seguimiento del Plan Cuatrienal -creada a imagen de la anterior por el Real Decreto 3280/1.983- frente al 31,7% de la financiación total que aportó al Plan Trienal, al Plan Cuatrienal sólo aportó el 25,3%. Además, en esa cifra está recogida tanto la financiación "*blanda*" a tipos inferiores a los de mercado, como las cantidades procedentes de la captación de fondos en el mercado a través de cédulas hipotecarias, es decir, el crédito no

⁴⁰ Vid. nuestro Capítulo 3: "*La Política de viviendas en España*".

privilegiado. Esta tendencia lógicamente se ha de perpetuar en el tiempo: por una parte se atenderá de forma más selectiva a la demanda de viviendas sociales. Por otra parte, la propia reforma del Crédito Oficial operada consiste en la sustitución de las dotaciones ordinarias del ICO como fuente de financiación, por recursos captados en el mercado.

Este proceso, iniciado en 1.986 supone, no sólo el pago de intereses por las dotaciones recibidas del Tesoro, sino la devolución de éstas. En coherencia con esta situación, el BHE recibe en 1.987 un 30% de las dotaciones que recibió en 1.986. Lógicamente esta circunstancia obliga a los responsables de la Política de Viviendas a replantearse el papel cualitativo y cuantitativo del Crédito Oficial frente a ésta.

En el cuadro 4.16 podemos comparar la evolución de las concesiones del Crédito Oficial al Sector de la Construcción en general y al Subsector Vivienda en particular a lo largo de los Planes Trienal y Cuatrienal.

CUADRO 4.17

**CREDITO OFICIAL: CONCESIONES Y PAGOS
AL SECTOR DE LA CONSTRUCCION Y SUBSECTOR VIVIENDA
EN LOS PLANES TRIENAL Y CUATRIENAL. (En Millones de Pesetas).**

A) Concesiones

AÑOS	VIVIENDA	CONSTRUCCION	TOTAL
1.981	101.000	106.450	405.237
1.982	171.009	176.509	535.193
1.983	140.949	148.945	563.221
1.984	151.070	458.432	520.516
1.985	121.306	124.561	680.562
1.986	111.723	117.491	563.644
1.987	105.164	109.273	709.143

B) Pagos

AÑOS	VIVIENDA	CONSTRUCCION	TOTAL
1.981	105,877	110,680	392,965
1.982	111,553	116,225	500,913
1.983	130,343	133,599	516,224
1.984	150,181	155,007	512,253
1.985	150,169	154,817	599,807
1.986	138,803	142,974	650,183
1.987	115,479	118,788	866,722

FUENTE: Boletín Estadístico del Banco de España.

7) La actuación a partir de 1988

La actuación del Crédito Oficial a partir de 1.988 viene determinada por su transformación en holding financiero público a partir de la ley 33/1987. El Instituto de Crédito Oficial se convierte en Sociedad Estatal asumiendo a partir del 1 de Enero de 1.988 la titularidad de las acciones representativas del capital de los cuatro bancos públicos.

Esta nueva situación compromete en cierta medida el papel del BHE como principal entidad financiadora de la construcción de viviendas protegidas, dirigiendo parte de su actividad al segmento de viviendas libres, a pesar de lo cual sigue aportando el mayor porcentaje de financiación a la construcción de V.P.O. (un 30% en 1988, un 47% en 1989, un 56% en 1990 y un 47% en 1991, un 54% en 1992 y un 44% en el primer trimestre de 1993, tal como muestra el cuadro 4.14).

La razón de estos datos descansa en el propio retroceso del resto de las entidades financieras respecto a la financiación de V.P.O. Efectivamente, el Sector de la Construcción de Viviendas se recupera en este período en gran medida gracias a la fortaleza mostrada por el segmento de viviendas libres, que llegaron a suponer en 1988 el 72% de las viviendas iniciadas.

Naturalmente, este retroceso en la construcción de viviendas protegidas se traduce en un mercado endurecido para las familias de menos recursos económicos, como consecuencia de las limitaciones impuestas por la Administración de controlar el gasto público. Así, el B.H.E. experimenta un

retroceso del 12% y 5% en la financiación anual concedida a V.P.O. en los años 1.988 y 1.989.

Al evidenciarse que el paulatino abandono de la construcción de V.P.O. ponía en peligro los objetivos sociales de la Política de Viviendas, la Administración reaccionó con el Real Decreto 224/1989⁴¹ y sobre todo con el Plan de Viviendas 1.992-1995.

El Crédito Oficial a través del BHE ha recuperado en gran medida su papel como principal entidad financiadora de V.P.O. dado que aporta casi el 50% de toda la financiación obtenida por éstas (ver cuadro 4.14), a pesar de haberles reducido la financiación concedida en un 10% en 1992. Sin embargo, el objetivo del Crédito Oficial sigue siendo la financiación de vivienda libre, en la que puede aplicar criterios de mercado que le permitan obtener los recursos necesarios para poder seguir con su política social dirigida a V.P.O.

4.3.5. Los Fondos de Inversión Inmobiliaria

Los Fondos de Inversión Inmobiliaria fueron contemplados por primera vez en el artículo 8 del Decreto-Ley 7/1964 de 30 de abril sobre Sociedades de

⁴¹ La evolución de la Política de Viviendas en España es expuesta con sumo detalle en el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral.

Inversión Mobiliaria⁴² al hacer referencia a Fondos tenedores de acciones de sociedades cuyo objeto social fuese la tenencia de inmuebles, es decir, Fondos de Inversión Inmobiliaria de carácter financiero.

Sin embargo, este aspecto del Decreto-Ley 7/1964 quedó sin desarrollo reglamentario por lo que nunca tuvo aplicación en la práctica.

Posteriormente, la Ley 46/1984 de 26 de diciembre reguladora de las Instituciones de Inversión Colectiva⁴³ permite la constitución de dos tipos de Fondos de Inversión Inmobiliaria: los de carácter financiero, a los que ya había hecho referencia el citado Decreto-Ley de 1964, y además los Fondos de Inversión que fuesen directamente propietarios de inmuebles destinados a la venta o al arrendamiento.

Sin embargo, la Ley 46/1984 regula a los Fondos de Inversión Inmobiliaria en cualquiera de sus modalidades de forma muy residual al centrarse fundamentalmente en las Sociedades y Fondos de Inversión Mobiliaria de carácter financiero por lo que puede decirse que las Instituciones de Inversión Colectiva de carácter no financiero seguían careciendo de una regulación específica.

Así, en el Real Decreto 1393/1990 de 2 de noviembre por el que se aprueba el nuevo Reglamento de la Ley de Instituciones de Inversión Colectiva⁴⁴ se insiste en que aquellas Instituciones de Inversión que carezcan de carácter

⁴² B.O.E. de 4 de mayo.

⁴³ B.O.E. de 27 de diciembre.

⁴⁴ B.O.E. de 16 de noviembre.

financiero se regirán por la Ley 46/1984, por ese mismo Real Decreto y por las leyes generales que le resulten aplicables en función de la forma jurídica que hubiesen adoptado, además de excluirlas expresamente del régimen fiscal especial diseñado para las Instituciones de Inversión Mobiliaria según el Real Decreto 1346/1984 de 17 de julio⁴⁵.

Con posterioridad, se aprueba la Ley 19/1992 de 7 de julio⁴⁶ que dota al fin a las Instituciones de Inversión Inmobiliaria de una regulación fiscal específica basada en la fijación de tipos impositivos reducidos en el Impuesto sobre Sociedades para los Fondos y Sociedades de Inversión Inmobiliaria cuyo objeto social único fuese la inversión en viviendas o inmuebles para su arrendamiento.

Asimismo y entre otras medidas, la Ley 19/1992 permite la inscripción de los inmuebles en el Registro de la Propiedad a nombre del propio Fondo, lo que hasta el presente era inviable⁴⁷.

La experiencia europea ha demostrado⁴⁸ que los Fondos de Inversión Inmobiliaria pueden ayudar enormemente al desarrollo del Sector de la Construcción, por lo que es previsible que se aborden en un futuro próximo nuevas reformas que los potencien.

Queda aún pendiente el problema de la liquidez del Fondo, únicamente

⁴⁵ B.O.E. de 3 de agosto.

⁴⁶ B.O.E. de 14 de julio.

⁴⁷ Vid. artículo 2 de la Ley 19/1992.

⁴⁸ VIGUERA, M.: *"Los Fondos de Inversión Inmobiliaria en España y su regulación actual"*. Revista Española de Financiación a la Vivienda, nº. 13, 1990, pág. 54.

cubierta a través de los coeficientes que reglamentariamente se establezcan⁴⁹. Para reforzar esta deseable cualidad se debe imponer la inversión de parte del Fondo en activos financieros muy líquidos a fin de poder facilitar en cualquier momento el rescate de las participaciones del Fondo.

Las iniciativas emprendidas hasta el presente, a pesar de carecer de una regulación específica adecuada con anterioridad a la Ley 19/1992 como ya hemos señalado, demuestran el enorme potencial que podrían tener los Fondos de Inversión Inmobiliaria y su positivo papel como canalizador de los ahorros de los inversores hacia la financiación de viviendas.

Hasta el presente las Instituciones de Inversión Inmobiliaria han desarrollado su labor adoptando formas distintas⁵⁰:

- a) Sociedad Comanditaria por Acciones. Esta forma jurídica fue adoptada inicialmente por alguna de estas Instituciones, pero tuvo un resultado muy discreto debido a que el socio comanditario no puede participar en la gestión de la sociedad y además tiene limitado su derecho a la información por lo que se fue abandonando paulatinamente esta alternativa.
- b) Contrato de Cuentas en Participación. En este caso se constituye una sociedad anónima que gestiona las aportaciones hechas por los inversores.

La dificultad radica en este caso en el hecho de que no existe ninguna

⁴⁹ Tal como se señala en el art. 3 de la Ley 19/1992.

⁵⁰ VIGUERA, M.: "Los Fondos..." o.c. pág. 52.

separación entre el patrimonio de la Sociedad Gestora y el propio Fondo y además los partícipes-inversores no tienen un derecho de propiedad, sino tan solo un derecho de crédito.

- c) **Multipropiedad.** A pesar de que la multipropiedad carece de una regulación específica en España se ha vivido un indudable auge de la misma.

Sin embargo, aunque representa una inversión colectiva en inmuebles, no es propiamente un Fondo de Inversión puesto que su objeto social es el disfrute de un bien real durante un período de tiempo, mientras que la finalidad de un Fondo de Inversión Inmobiliaria es financiera.

En suma podemos decir que ninguna de las formas jurídicas adoptadas hasta el presente ha resultado idónea por lo que es necesario esperar a conocer el alcance real de la Ley 19/1992 para saber si al fin se ha creado una regulación adecuada que permita canalizar los ahorros de los inversores hacia el sector inmobiliario a través de los Fondos de Inversión Inmobiliaria.

CAPITULO 5

EL MERCADO HIPOTECARIO ESPAÑOL

- 1. Introducción.**
- 2. Precedentes y características fundamentales del Mercado Hipotecario Español.**
- 3. Entidades participantes.**
- 4. Las condiciones y requisitos de las operaciones activas y pasivas.**
- 5. Títulos hipotecarios.**
- 6. Reforma del Mercado Hipotecario Español.**
- 7. La Directiva comunitaria en materia de crédito hipotecario.**

INDICE DEL CAPITULO 5

5. EL MERCADO HIPOTECARIO ESPAÑOL

5.1. Introducción.

5.2. Precedentes y características fundamentales del Mercado Hipotecario Español.

5.3. Entidades participantes.

5.3.1. Introducción.

5.3.2. B.H.E. y otras E.O.C.

5.3.3. Bancos privados y B.E.E.

5.3.4. CC.AA. y Caja Postal de Ahorros.

5.3.5. Entidades de financiación de venta a plazos.

5.3.6. Entidades cooperativas de crédito.

5.3.7. Sociedades de crédito hipotecario.

5.3.7.1. Introducción.

5.3.7.2. Forma y objeto.

5.3.7.3. Capital Social y Reservas.

5.3.7.4. Autorización, constitución y control.

5.3.7.5. Domicilio y expansión.

5.3.7.6. Coeficientes obligatorios.

5.3.7.7. Riesgos.

- 5.3.7.8. Tipos de interés y contratos con la clientela.
- 5.3.8. Promotores y constructores y sociedades de arrendamiento financiero inmobiliario.
- 5.3.9. Participación conjunta de intermediarios.
- 5.3.10. Sociedades de tasación.
- 5.3.11. Fondos de Regulación del Mercado Hipotecario.
 - 5.3.11.1. Introducción.
 - 5.3.11.2. Fondo público de regulación del Mercado Hipotecario.
 - 5.3.11.3. Fondos de regulación del Mercado Hipotecario de carácter privado.
- 5.3.12. Asociación Hipotecaria Española.
- 5.4. Las condiciones y requisitos de las operaciones activas y pasivas.**
 - 5.4.1. Operaciones activas o de cobertura.
 - 5.4.1.1. Préstamos con garantía de hipoteca.
 - 5.4.1.1.1. Introducción.
 - 5.4.1.1.2. Necesidad de tasación de los bienes hipotecados.
 - 5.4.1.1.3. Los seguros vinculados a la financiación de la vivienda.
 - 5.4.1.2. Avals hipotecarios.
 - 5.4.2. Operaciones pasivas.
- 5.5. Títulos hipotecarios.**
 - 5.5.1. Cédulas hipotecarias.
 - 5.5.1.1. Introducción: características generales.

5.5.1.2. La emisión de cédulas hipotecarias.

5.5.1.3. Tipos de cédulas hipotecarias.

A) cédulas nominativas.

B) cédulas a la orden.

C) cédulas al portador.

D) cédulas indiciadas.

E) cédulas con o sin prima.

5.5.1.4. Régimen fiscal.

5.5.2. Bonos hipotecarios.

5.5.2.1. Introducción: características generales.

5.5.2.2. La emisión de bonos hipotecarios.

5.5.2.3. Tipos de bonos hipotecarios.

A) bonos indiciados.

B) bonos a interés variable.

C) bonos nominativos.

D) bonos a la orden.

E) bonos al portador.

5.5.3. Participaciones hipotecarias.

5.5.3.1. Introducción: características generales.

5.5.3.2. La emisión de participaciones hipotecarias.

5.5.3.3. Tipos de participaciones hipotecarias.

A) participaciones no limitadas.

B) participaciones limitadas.

5.5.3.4. Régimen fiscal.

5.5.4. Las características del funcionamiento del mercado secundario.

5.5.4.1. Introducción.

5.5.4.2. Mercado secundario individual.

5.5.4.3. Mercado secundario no individual.

5.5.4.3.1. Introducción.

5.5.4.3.2. Mercado secundario en Bolsa.

5.5.4.3.3. La intervención de los fondos de regulación en el mercado secundario.

5.5.4.3.4. El Mercado secundario de la AIAF.

5.5.4.4. Régimen financiero y control del mercado.

5.5.4.4.1. Régimen financiero.

5.5.4.4.2. Control del mercado.

5.6. La reforma del Mercado Hipotecario Español.

5.6.1. Introducción.

5.6.2. Reformas dirigidas a potenciar la transmisión de los préstamos hipotecarios.

5.6.2.1. Participaciones hipotecarias.

5.6.2.2. Fondos de titulación hipotecaria.

5.7. El actual proyecto de directiva comunitaria en materia de Crédito Hipotecario.

5.- EL MERCADO HIPOTECARIO ESPAÑOL

5.1.- Introducción

En todo estudio de los diferentes mecanismos de financiación de la vivienda, hay que abordar detalladamente la configuración y el desarrollo del Mercado Hipotecario, como ya pusimos claramente de manifiesto en el capítulo anterior.

Efectivamente, el Mercado Hipotecario brinda una importante fuente potencial de recursos con los que financiar la vivienda, aunque ciertamente este mercado abarca todo tipo de operaciones que estén garantizadas mediante bienes inmuebles y no únicamente viviendas.

Por otra parte, las medidas de naturaleza financiera que integran la denominada "*política de viviendas*", en gran medida afectan generalmente al Mercado Hipotecario, lo que justifica igualmente que dediquemos un amplio capítulo de nuestra Tesis Doctoral al estudio de este último en nuestro país y, por tanto, al análisis de dichas medidas.

Hay que señalar también, por otra parte, que el Mercado Hipotecario basa su filosofía de actuación en la "*movilización*" del valor de bienes llamados jurídicamente inmuebles, aunque físicamente no lo sean. Tal es el caso de buques, aeronaves, ... Para ello, utiliza un antiguo instrumento jurídico, que es la hipoteca.

Pero además, el Mercado Hipotecario no sólo permite la movilización de tales valores al vender o ceder préstamos hipotecarios, sino que también permite la captación de recursos financieros al poner en circulación títulos garantizados por hipotecas. Es decir, se define el Mercado Hipotecario primario como aquél en el que se emiten títulos hipotecarios y el secundario como aquél en el que se negocian títulos hipotecarios ya existentes.

Asimismo, conectados con el Mercado Hipotecario, aunque sin formar parte del mismo, están los Mercados primario y secundario de constitución de hipotecas.

Todos los autores especializados coinciden en señalar que la principal motivación de la existencia del Mercado Hipotecario es la financiación de viviendas: *"El objeto del Mercado Hipotecario podría convertirse en la creación de un mecanismo que permita la máxima aportación de recursos del ahorro social hacia los usos de inversión de aquellos sectores sociales y principalmente el de la vivienda, en unas condiciones de precio y tiempo de maduración óptimos para ahorradores e inversores"*¹.

Una vez se generan los créditos hipotecarios y se colocan las bases para que éstos puedan ser refinanciados en plazos más cortos a lo largo del tiempo, o dicho de otro modo, para que se movilicen, el Mercado Hipotecario primario

¹ DURAN HERRERA, J.J. Y SANTILLANA DEL BARRIO, A.: *"Configuración del Mercado Hipotecario Español"*. Papeles de Economía. Suplemento sobre el Sistema Financiero n.1., Madrid, 1.983, pág. 25.

se ocupa de la emisión de los tres tipos de instrumentos financieros que pueden servir para este fin: cédulas hipotecarias, bonos hipotecarios y participaciones hipotecarias.

Precisamente, la Ley 2/1981 de 25 de Marzo (B.O.E. de 15 de Abril) y el Reglamento que la desarrolla, Real Decreto 685/1982 de 17 de Marzo (B.O.E. de 7 de Abril) se encargan de regular las condiciones en que dicho mercado ha de desarrollar sus actividades y fines en nuestro país. Así, en el preámbulo del Real Decreto 685/1982 de 17 de Marzo se dice: *Esquemáticamente, su contenido, desde el punto de vista financiero, trata de regular:*

- a) Las condiciones de los intermediarios financieros para el acceso al mercado hipotecario.*
- b) Las condiciones y requisitos de las operaciones activas y pasivas.*
- c) El procedimiento de tasación de los bienes hipotecarios.*
- d) Las características de funcionamiento del mercado secundario.*
- e) El Régimen Fiscal, Financiero y control del mercado.*

Posteriormente analizaremos cada una de estas cuestiones detalladamente.

5.2.- Precedentes y características fundamentales del Mercado Hipotecario español

Parece ser que el origen del Mercado Hipotecario se encuentra en el mundo agrario, en un esfuerzo por movilizar el valor del patrimonio territorial y obtener fondos para la actividad agrícola. Así es como empieza a producirse lo que se denomina la *"Movilización de la propiedad inmueble"*, y se utiliza el término de crédito territorial, porque alude a la movilización del valor de las tierras tomando como garantía dichos bienes inmuebles. *"Así como el Derecho Civil se mercantiliza y la Economía se industrializa, así también la propiedad inmueble ha de movilizarse"*².

De esta forma, aunque la necesidad de movilizar el crédito territorial surja en el mundo agrícola, la hipoteca como figura jurídica y económica va extendiéndose a cualquier campo de la actividad humana.

Si bien es cierto por otra parte que la posibilidad de hipotecar un bien es admitida desde muy antiguo por nuestro ordenamiento jurídico, se tardó mucho tiempo en eliminar los reparos de nuestra sociedad hacia esta figura.

Así, por ejemplo, la Ley Hipotecaria de 1861 señalaba que la confianza en la solvencia económica y moral de los hombres de negocios, debía bastar como garantía suficiente, sin necesidad de acudir a hipotecas.

² CASSO Y ROMERO, I.: *"Moción y Proyecto de Ley sobre Movilización de la Propiedad Inmueble"*. Madrid, 1929.

Sin embargo, la Ley de 1869, en el caso de empresas de gran importancia y alcance, como en el caso de las obras públicas y los tendidos de ferrocarriles, consideraba útil la emisión de títulos hipotecarios, transmitidos entre los agentes, que estaban garantizados con hipoteca. De esa forma se pretendía atraer a los inversores³.

Como atractivo adicional se fijaba una rentabilidad por la suscripción de dichos títulos.

Naturalmente, aunque mediante la hipoteca, como en cualquier otra operación de endeudamiento, se podían obtener fondos inmediatamente, también se incurría en costes cifrados en los intereses pactados, además de la devolución del principal.

De toda esa deuda económica respondía como garantía el bien hipotecado.

De esa forma, los títulos hipotecarios actualmente regulados por la Ley 2/1981 de 25 de Marzo⁴ van a permitir la movilización de créditos garantizados mediante hipoteca y concedidos al sector inmobiliario.

Para el posible suscriptor de estos títulos, el atractivo de los mismos radica en la confianza que le otorga no sólo el emisor, sino el bien inmueble hipotecado que sirve de garantía.

Para el emisor también son ventajosos, porque no sólo le permiten

³ Así lo establece la Ley de 1869 sobre construcción de ferrocarriles, así como otras normativas.

⁴ B.O.E. de 15 de Abril

movilizar fondos, que de otra manera habrían permanecido congelados largo tiempo -ya que los créditos hipotecarios suelen concederse a muy largo plazo- sino que además le permiten seguir gestionando los créditos, ya que éstos continúan en su cartera.

Para el deudor hipotecario, en principio es indiferente que su acreedor emita o no títulos con la cobertura de su crédito, puesto que como la Ley hipotecaria señala, nunca puede resultar perjudicado por la mera existencia de un mercado que le garantice la afluencia de fondos para financiar sus necesidades.

Por otra parte, el emisor no está obligado a notificar al deudor la emisión, salvo que en la Escritura de constitución del préstamo hipotecario se contemplase esa posibilidad.

Al mismo tiempo, la entidad emisora no pierde sus derechos, pues el deudor hipotecario sigue obligado frente a ella, y además conserva la gestión de los títulos emitidos.

Por otro lado, de cara al inversor, los títulos hipotecarios tienen el atractivo de ser fácilmente transmitidos entre los agentes.

En principio, la Ley 2/1981 establecía que para la transmisión de los títulos hipotecarios no sería ni tan siquiera necesaria la intervención de un fedatario público. Sin embargo, tras la aprobación de la Ley 14/1985 de 29 de Mayo, sobre Régimen Fiscal de Determinados Activos Financieros⁵, para que la

⁵ Disposición Adicional Cuarta de la Ley 14/1985 de 29 de Mayo (B.O.E. de 30 de Mayo).

transmisión de títulos hipotecarios no necesite de la intervención de fedatarios públicos, debe estar intervenida por alguna de las entidades autorizadas a participar en el Mercado Hipotecario, o bien por un Fondo de Regulación del Mercado Hipotecario.

Los títulos hipotecarios pueden ser, en general, al portador o nominativos. Incluso en éste último caso se facilita la transmisión al permitirse ésta mediante una "*declaración escrita en el propio título*", es decir, que se autoriza su transmisión por endoso. En algunos casos, prácticamente se transforma en título al portador, pues puede dejarse el endoso en blanco, con lo que se transmitiría como si fuese al portador.

No tiene que notificarse al emisor obligatoriamente la transmisión. El emisor tendrá conocimiento de que se ha producido ésta cuando el tenedor del título se lo presente para hacer efectivo el cobro de sus derechos económicos: intereses, primas y capital.

El interés del Mercado Hipotecario radica, y de ahí que canalice recursos hacia el sector inmobiliario, en que es capaz de transformar créditos hipotecarios a largo plazo, y por tanto poco atractivos para las entidades financieras, dado su amplio horizonte de recuperación, en créditos hipotecarios a más corto plazo, pues al emitir títulos hipotecarios el emisor está refinanciando aquéllos en plazos más cortos.

Normalmente, el plazo de vencimiento de los títulos hipotecarios es infe-

rior al del crédito hipotecario que sirve de garantía. La propia Ley Hipotecaria española prohíbe que pueda ser mayor. La razón es muy lógica: puesto que el crédito hipotecario es la garantía del título, una vez que aquél se amortiza se extingue la garantía y el tenedor del dinero ya no se encontraría respaldado por el bien inmueble.

En el caso de las cédulas hipotecarias y bonos hipotecarios, la Ley 2/1981 de 25 de Marzo pide que se mantenga por término medio un plazo de vencimiento de los títulos inferior al del crédito. Si el crédito hipotecario se amortizase, por ejemplo anticipadamente, se procedería a la sustitución de unos créditos hipotecarios por otros en la garantía. Para ello, se ha de recabar la autorización del Sindicato de Tenedores de Bonos, pero no es necesaria la autorización de los cedulistas en el caso de las cédulas hipotecarias.

El caso de las participaciones hipotecarias es el más complejo. Fueron ideadas a fin de financiar proyectos de gran envergadura que necesitasen grandes sumas de dinero. Se trata de un préstamo hipotecario que sirve de garantía para la emisión de participaciones hipotecarias. En el momento en que se amortiza el préstamo, la participación hipotecaria se extingue. Aquí la afectación entre el crédito hipotecario y el título es concreta y directa. La garantía de las participaciones es un préstamo hipotecario a favor de la entidad emisora concreto y conocido al que se afecta una emisión de participaciones hipotecarias.

En este caso, los plazos de amortización entre el título y el crédito

hipotecario se aproximan más que en el caso de cédulas o bonos hipotecarios.

Las cédulas hipotecarias son, por otro lado, títulos emitidos en el seno del Mercado Hipotecario por todas las Entidades Oficiales de Crédito cuyos estatutos se lo permitan, las Cajas de Ahorros, incluida la Caja Postal⁶, las Sociedades de Crédito Hipotecario, la Banca privada y las entidades cooperativas de crédito⁷.

Como garantía de dichos títulos hipotecarios se ofrece la totalidad de los créditos hipotecarios afectos a dicha emisión, es decir, aquellos créditos hipotecarios a favor del emisor que no hayan servido como cobertura a otras emisiones de participaciones hipotecarias o bonos hipotecarios y además⁸ las participaciones hipotecarias adquiridas por la entidad. La Ley 2/1981 establece como límite prudencial, y para preservar en cualquier caso los intereses de los tenedores de las cédulas hipotecarias, que el valor nominal de la emisión no puede superar al 90% del capital pendiente de amortización de los créditos hipotecarios que sirven de garantía.

Esta misma cautela se establece en cuanto a los bonos hipotecarios, pero aquí existe una diferencia cualitativa importante. La masa de títulos hipotecarios

⁶ Autorizada a emitir cédulas hipotecarias mediante la Ley 46/1985 de 27 de Diciembre (B.O.E. de 28 de Diciembre).

⁷ Autorizadas a emitir cédulas hipotecarias por la Ley 26/1.988 de 29 de Julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, Disposición Adicional Quinta (B.O.E. de 30 de Julio).

Los bonos hipotecarios y participaciones hipotecarias pueden ser emitidos, además, por las entidades de financiación.

⁸ Vid. Real Decreto 1289/1991, de 2 de Agosto que modifica la normativa existente sobre el Mercado Hipotecario (B.O.E. de 10 de Agosto).

emitidos en forma de bonos hipotecarios se encuentra garantizada en conjunto por una masa de créditos hipotecarios concreta y definida.

En caso de incumplimiento de sus obligaciones por parte de la entidad emisora, los acreedores bonistas tendrían prioridad sobre los cedulistas. En general, los acreedores hipotecarios tienen preferencia sobre el resto de los acreedores.⁹

Como ya hemos señalado, cuando se trata de una emisión de participaciones hipotecarias, la afectación se establece entre un crédito hipotecario concreto y una emisión de participaciones hipotecarias.

En el caso de los partícipes, éstos reciben de la entidad emisora una porción -de ahí la denominación de participación- de los derechos de la entidad emisora sobre el capital pendiente de amortización del deudor hipotecario. La entidad emisora transmite en cierto modo el crédito hipotecario existente en su cartera, lo moviliza. No es una transmisión total, sin embargo, porque sigue gestionándolo y el deudor hipotecario sigue obligado frente a ella.

La ya citada reforma introducida por el Real Decreto 1289/1991 permite la transmisión del riesgo del crédito en la misma participación, pero el transmitente queda todavía vinculado al crédito hasta su finalización, ya que es responsable frente al tenedor de la participación y tiene posibilidad de ejercer

⁹ En el sentido de que existen elementos del activo del emisor - los créditos hipotecarios a su favor - que son garantía de las deudas contraídas por éste con aquéllos. No tendrían prioridad respecto al resto de los activos del emisor.

acción ejecutiva junto con aquél frente al deudor hipotecario.

Los títulos hipotecarios -tal como señala la Ley 2/1981 este calificativo se refiere en exclusiva a las cédulas, bonos y participaciones hipotecarias- son concebidos para la movilización de créditos hipotecarios que van a financiar al sector inmobiliario.

Su principal característica, desde el punto de vista del inversor, es la garantía que supone un crédito hipotecario especialmente afecto a dicho título y que se encuentra en el activo de la entidad emisora, es decir, a su favor.

Curiosamente, a pesar de la denominación de hipotecarios, estos títulos no incorporan una hipoteca en sentido estricto, sino tan sólo un crédito a favor de la entidad emisora que se encuentra garantizado por una hipoteca sobre un bien inmueble.

Aunque esta distinción pueda parecer exclusivamente formalista, no lo es, porque precisamente es ésta razón la que nos explica por qué otros títulos valores, como las obligaciones hipotecarias, se pueden encontrar excluidas de la regulación específica del Mercado Hipotecario a la que se refiere la Ley 2/1981.

De hecho, el Mercado Hipotecario no se ocupa de la constitución de hipotecas o de la emisión de títulos garantizados mediante aquéllas, sino de la emisión de títulos, denominados hipotecarios, que sirven para la movilización de créditos hipotecarios a favor de la entidad emisora y que, como su nombre indica, están garantizados mediante hipoteca.

Sin embargo, existe un tipo especial de títulos no hipotecarios que pueden acogerse a la legislación sobre el Mercado Hipotecario.¹⁰ Es el caso de las llamadas obligaciones hipotecarias, cuando cumplen determinados requisitos.

Así, las obligaciones hipotecarias emitidas por promotores, constructores y sociedades de arrendamiento financiero inmobiliario que lleven más de 5 años en el ejercicio de su actividad, y que emitan dichos títulos con la garantía de hipotecas sobre inmuebles de su propiedad, podrán acogerse a la normativa del Mercado Hipotecario, asimilándose a los bonos hipotecarios en materia fiscal, así como en cuanto a todo tipo de controles administrativos y financieros de que aquéllos pudieran ser objeto.

En cuanto a las acciones que podrían oponer los tenedores cuando no pudieran realizar sus derechos económicos, es decir, en cuanto al cobro de intereses, primas o principal, dependiendo del tipo de título hipotecario, la situación puede ser bien distinta.

En el caso de las participaciones hipotecarias, que como ya señalamos son de todos los títulos hipotecarios los que mayor vinculación presentan entre el crédito hipotecario y el partícipe, el crédito que los títulos representan para el partícipe pueden dirigirlo frente al deudor hipotecario y secundariamente, y sólo en el caso de que éste pague a la entidad emisora, pueden dirigirse contra ésta. Si la entidad emisora incumple, entonces responderá del pago de su deuda con

¹⁰ Insistimos en que sólo reciben la calificación de títulos hipotecarios las cédulas, bonos y participaciones hipotecarios, emitidos conforme a la Ley 2/1981 de 25 de Marzo.

el tenedor de la participación con todos sus bienes presentes y futuros, en función de la responsabilidad patrimonial universal de cualquier deudor, que señala el artículo 1911 del Código Civil.

Sin embargo, el caso de las cédulas y los bonos hipotecarios es diferente. Ahora, el tenedor de los títulos -cedulista o bonista- tiene un derecho de crédito contra la entidad emisora. Si ésta incumple, entonces, en función del art. 1911 del Código Civil, los acreedores hipotecarios pueden ir contra el patrimonio universal de la entidad emisora. Es decir, que la afectación no implica que la responsabilidad del emisor se reduzca a dichos créditos hipotecarios existentes en su activo.

Además, los bonistas y cedulistas tienen preferencia sobre otros acreedores no hipotecarios. Los bonistas tienen bien señalados en el patrimonio del emisor los créditos hipotecarios que garantizan sus títulos. Los cedulistas tienen preferencia sobre todos los créditos hipotecarios a favor del emisor que no se encontrasen afectos a bonos o participaciones hipotecarias, es decir, que no gozasen de afectación especial.

Así, la preferencia de bonistas y cedulistas sobre otros acreedores no hipotecarios, se refiere a aquellos elementos del patrimonio del emisor que sirvieron como garantía del crédito de los tenedores hipotecarios contra aquél.

Existe asimismo a lo largo de toda la normativa de la Ley Hipotecaria de 1981 la preocupación de dotar a los títulos hipotecarios de las dosis suficientes

de flexibilidad y agilidad en la transmisión que permitiesen convertir al Mercado Hipotecario en un potente mecanismo de financiación del mercado inmobiliario. En cuanto al Mercado primario o de emisión de los títulos, ya hemos señalado que se dota a éstos de un eficaz mecanismo de transmisión, que posteriormente es modificado, como veremos más adelante. Se regula, asimismo, un mercado secundario que pretende dotar a los títulos de un grado de liquidez suficiente.

Según la Ley 2/1981 los títulos hipotecarios pueden ser negociados directamente entre particulares, en la Bolsa, con el propio emisor y mediante los Fondos de Regulación del Mercado Hipotecario. Estos Fondos fueron creados para *"regular el Mercado secundario de títulos hipotecarios mediante la compra y venta de los mismos, con el fin de asegurar un grado suficiente de liquidez."*¹¹

En cuanto a la vinculación existente entre los títulos hipotecarios y los créditos hipotecarios que los garantizan, debemos insistir en que las participaciones hipotecarias son los títulos regulados por la Ley 2/1981 que reflejan un nexo más próximo entre los créditos hipotecarios y los títulos hipotecarios. O dicho de otro modo, entre los instrumentos que permiten movilizar los créditos hipotecarios y los créditos hipotecarios mismos.

Esto es así porque en este caso la afectación es más concreta y definida que en ningún otro título.

Por el contrario, en el caso de las cédulas hipotecarias, la afectación es

¹¹ Art. 25.2. de la Ley 2/1981.

mucho más vaga, pues los créditos hipotecarios que están sirviendo de garantía a las emisiones son variables y sustituibles en el tiempo. Además, la nota de afectación no ha de constar expresamente en el Registro, como sucede en el caso de los otros títulos.

Sin embargo, la Ley 2/1981 establece los mecanismos necesarios para garantizar en cualquier caso los intereses económicos de los inversores y convencerlos así de los atractivos de dichos títulos.

Todo el texto de la Ley 2/1981 está inspirado en realidad sobre la base de garantizar los derechos económicos de los inversores.

Los derechos económicos de los tenedores de los títulos son, fundamentalmente, el derecho al cobro de los intereses, de las primas que se hubieran pactado y del principal al vencimiento del título o a la amortización del mismo.

En algunos casos la amortización del título puede adelantarse a la fecha aceptada como vencimiento. Esto sucede, por ejemplo, cuando se produzca la amortización anticipada del crédito hipotecario que sirve de garantía.

Esta situación es frecuente porque normalmente en los créditos hipotecarios existe una cláusula por la que se reconoce al deudor la posibilidad de amortizar por adelantado su deuda si así lo desea. En este caso los deudores de los títulos no podrían oponerse en modo alguno a dicha amortización anticipada, puesto que esta circunstancia está recogida en la Escritura de otorgamiento del

crédito hipotecario y, por consiguiente, así se encuentra inscrito en el Registro de la Propiedad.

Aquí entraría en juego el principio de publicidad frente a terceros que otorga una inscripción en el Registro de la Propiedad.

El principal problema puede plantearse cuando, a causa de la existencia de diversas amortizaciones -anticipadas o no- la entidad emisora se encuentre con que las emisiones en circulación representan más del 90% del capital pendiente de amortización -y sobre el que efectivamente tienen algún derecho- de los créditos hipotecarios afectos.

La Ley establece para esta circunstancia un mecanismo que, en todo caso, tiende a restablecer a la mayor brevedad el límite del 90%, creado para defender los intereses de los tenedores.

Así, la entidad emisora puede verse obligada a amortizar por sorteo alguno de los títulos en circulación, aun cuando no hubiese llegado su vencimiento. También es posible que el sindicato de tenedores de bonos autorice la sustitución de unos créditos por otros en cuanto a la afectación.

En el caso de las participaciones hipotecarias, tal sustitución no cabe, pues la Ley expresamente establece que amortizado el crédito, se ha de amortizar el título.

En cuanto a los intereses que la entidad emisora deba pagar, serán inferiores a los que la entidad perciba del deudor hipotecario.

De esta forma, se garantiza el equilibrio financiero de la operación.

Por otra parte, aquí radica uno de los atractivos de participar en el Mercado Hipotecario, pues a la vez que se movilizan fondos que de otro modo permanecerían irrecuperables un largo plazo de tiempo, se garantiza una afluencia de rentas por el simple hecho de gestionar esos créditos hipotecarios.

Así, se obtiene un beneficio económico de la transformación de créditos a largo plazo en créditos a corto plazo, mucho más atractivos para el inversor.

Sin embargo, a la entidad emisora podrían plantearse dificultades financieras a la hora de hacer frente a sus obligaciones para con los tenedores. Puesto que los créditos hipotecarios son a largo plazo, y los títulos son más a corto plazo, éstos últimos pueden presentar continuas revisiones (previsiblemente al alza) de los tipos de interés.

La forma lógica de defenderse de esta circunstancia por parte del acreedor hipotecario es pactar dichos préstamos con la cláusula de interés variable en función del interés promedio de los créditos hipotecarios que se vayan concediendo en el mercado o de cualquier otro coeficiente que le asegure una actualización en el tiempo.

Esto es lógico aun cuando no refinanciara dichos créditos a largo plazo en créditos a corto, pues a largo plazo es muy posible que el interés varíe. También es cierto que podría variar a favor de la entidad emisora, pero esto es poco probable, pues aun cuando la inflación sea controlada, lo que no se espera es

deflación.

En cualquier caso, todo dependería de la política monetaria expansiva o contractiva aplicada y de otras circunstancias incontrolables para la entidad.

La forma más segura entonces de evitar problemas para la entidad emisora sería que los títulos hipotecarios tuviesen un plazo de amortización muy similar o igual al de los créditos hipotecarios que lo respaldan.

Esta posibilidad es, no obstante, muy poco factible en la práctica, pues los créditos hipotecarios suelen tener un plazo de amortización muy prolongado. Es previsible incluso que dicho plazo aumente en nuestro país por influencia europea, ya que, tal como vimos en el Capítulo 4 de esta Tesis Doctoral, no es infrecuente en Europa plazos a 30 y más años.

Claramente, es muy difícil que una inversión con tal período de amortización tuviese una buena acogida en el mercado, aun cuando se facilitase su transmisión.

Por otra parte, a diferencia de lo que sucede con otros títulos valores, cuya garantía descansa fundamentalmente en la imagen de solvencia de la entidad emisora, el legislador se ha preocupado en el caso del Mercado Hipotecario de regular muy estrechamente las entidades participantes en el mercado y el tipo de títulos que pueden emitir cada una de ellas.

El caso más peculiar y restrictivo en cuanto al tipo de entidades que pueden emitirlas es el de las cédulas hipotecarias.

Estos títulos, por sus especiales características -no inscripción en el Registro fundamentalmente- son los que menos garantía ofrecen a sus tenedores respecto a bonistas o partícipes hipotecarios.

Sin embargo, también es cierto que son el título hipotecario de más tradición en nuestro país, aunque durante muchos años su emisión estuvo reservada en exclusiva al BHE.

En el caso de los bonos y participaciones hipotecarias existe una afectación entre los títulos y los créditos hipotecarios que sirven de garantía de aquéllos expresa y conocida públicamente en función de una nota marginal que así lo hace constar junto a la inscripción de la hipoteca en el Registro de la Propiedad, aunque tal inscripción no es obligatoria en todos los casos, como ya veremos.

Esta nota registral de afectación no aparece públicamente inscrita en el caso de las emisiones de cédulas hipotecarias.

Es, pues, más necesario que nunca asegurarse de la seriedad y solidez de la entidad emisora, pues aunque exista una "*subhipoteca general*" constituida sobre todas las hipotecas a favor de la entidad emisora, según dice la Ley,¹² es más que cuestionable que esta subhipoteca fuese realizable económicamente, dado que adolece de un requisito fundamental para ser oponible frente a terceros (la no inscripción registral).

Además, una característica de la hipoteca es que, aunque el bien sea

¹² Art. 12 de la Ley 2/1981.

transmitido a un tercero, los derechos del acreedor hipotecario sobre el bien no sufren variación. El caso de las cédulas hipotecarias es distinto: la garantía no son bienes inmuebles, sino que son créditos hipotecarios y participaciones hipotecarias de la cartera de la entidad aptas para servir de cobertura. Además, no son créditos hipotecarios concretos, sino el conjunto de los existentes a favor de la entidad emisora en el momento de la emisión -respetando el límite del 90%, para asegurarse de que sean suficiente garantía- siendo además este conjunto variable en el tiempo, pues, de hecho, la entidad emisora puede transmitirlos sin que el cedulista pueda oponerse ni alegar nada contra el tercero que los adquirió¹³.

Así pues, es un tipo de hipoteca "*sui-générís*".

Por otra parte, la garantía especial con que cuentan los cedulistas ante el incumplimiento de las obligaciones de la entidad emisora se refiere exclusivamente, como ya señalamos con anterioridad, a los créditos hipotecarios existentes en el patrimonio de la entidad emisora y que no se encontrasen afectos a una emisión de bonos o participaciones hipotecarias o bien las participaciones hipotecarias pertenecientes a la entidad aptas para servir de cobertura a una emisión de cédulas hipotecarias, según el Real Decreto 1289/1991 de 2 de Agosto.

Respecto al resto de los bienes patrimoniales del deudor, los cedulistas

¹³ Sí podría alegar contra la entidad emisora, que es su deudor.

carecen de privilegio alguno frente a los demás acreedores no hipotecarios de la entidad.

Por esta razón, la Ley 2/1981 trató de proteger los intereses de los cedulistas, limitando el número de entidades emisoras y controlándolas estrechamente, aunque disposiciones posteriores han ido ampliando -como ya hemos señalado- el número de entidades financieras capacitadas para emitir cédulas hipotecarias. Sobre esta cuestión volveremos con más detalle en el apartado 5.5.1. de este capítulo.

Por otra parte, queda encomendado al Banco de España *"el control e inspección de la aplicación en general de la Ley 2/1981 de 24 de Marzo, sobre Regulación del Mercado Hipotecario y sus normas de desarrollo"*.¹⁴

En cuanto a los bonos y participaciones hipotecarias, la principal diferencia estriba en que en el caso de los bonos, el bonista tiene un derecho de crédito frente a la entidad emisora. En las participaciones, el partícipe tiene un derecho de crédito directamente sobre el deudor hipotecario, puesto que la entidad emisora cede un cierto porcentaje o participación al tenedor del título del crédito hipotecario participado, aunque se trata de una cesión muy peculiar, puesto que el emisor se reserva la gestión del título, cobro de intereses, ...etc.

Es más, en el caso de quiebra del emisor, si el deudor hipotecario ya satisfizo su deuda pendiente con aquél, el partícipe no tiene preferencia sobre

¹⁴ Art. 43.2 de la Ley 26/1988 de 29 de Julio que viene así a derogar el art. 21 de la Ley 2/1981, que encomendaba dicho control al Ministerio de Economía y Comercio.

otros créditos hipotecarios existentes, sino tan sólo sobre el participado, que en este caso estaría extinguido.

Tras esbozar las características fundamentales que definen el Mercado Hipotecario español, vamos a estudiar a continuación con detalle en el resto de este capítulo de nuestra Tesis Doctoral el conjunto de entidades con capacidad de participar en el Mercado Hipotecario, el tipo de operaciones activas y pasivas que pueden realizar dentro de aquél, el procedimiento de tasación de los bienes hipotecarios y el funcionamiento del Mercado Hipotecario secundario.

Analizaremos, asimismo, su régimen fiscal y financiero y el control previsto por nuestra legislación y los resultados obtenidos.

Haremos igualmente un análisis valorativo de la actual situación del mercado hipotecario español y de su última reforma con especial referencia al Real Decreto 1289/1991 de 2 de Agosto y a la Ley 79/1992 y señalaremos los potenciales riesgos que puede suponer su plena incorporación a la C.E. y la aprobación de la Directriz Comunitaria en materia de Crédito Hipotecario en su redacción actual (a la que ya nos referimos en capítulos anteriores de esta Tesis Doctoral y cuyos puntos básicos expondremos igualmente en éste).

Con todo ello, creemos que nuestro análisis del Mercado Hipotecario español será si no exhaustivo sí lo suficientemente amplio y global como para, de acuerdo con los objetivos básicos y la línea argumental genérica de nuestra investigación (expuestos al iniciarla, en su Introducción General, como se recordará), completar el estudio que venimos realizando en los capítulos previos y lograr la imagen global pretendida de los aspectos fundamentales del Sector de

la Vivienda en España y, sobre todo, de las principales medidas de política económica que le afectan.

5.3.- Entidades participantes en el Mercado Hipotecario

5.3.1.- Introducción

En nuestro contexto el término "*participante*" puede resultar ambiguo. El artículo 2 del ya citado Real Decreto 685/1982 ya nos habla de entidades participantes en el Mercado Hipotecario, pero en un sentido muy restringido, pues se refiere exclusivamente a las entidades autorizadas a movilizar préstamos hipotecarios a través de la emisión de títulos hipotecarios.

Así, ni tan siquiera se considera entidad participante a aquellos intermediarios financieros que conceden préstamos hipotecarios sin que puedan movilizarlos mediante títulos hipotecarios.

Según el artículo 2 del Real Decreto 685/1982 son, pues, entidades participantes:

- El BHE y las demás Entidades Oficiales de Crédito cuyos estatutos se lo permitan.
- Los Bancos privados, comerciales, industriales, o de negocios, incluido el BEE.
- Las Cajas de Ahorros confederadas.
- La Caja Postal de Ahorros.
- Las Entidades de Financiación reguladas por el Real Decreto 896/1977

(Entidades de Financiación de ventas a plazos).

- Las Entidades Cooperativas de Crédito.
- Las SCH creadas por la Ley 2/1981.
- Los promotores, constructores y sociedades de arrendamiento financiero con ciertos requisitos.
- Intermediarios con autorización del Ministerio de Economía y Hacienda.

Por tanto, aunque el término "*participante*" no ha de entenderse a tenor de este artículo 2 en sentido amplio -es decir, incluyendo cualquier entidad que de una u otra forma, como inversor o como emisor, pudiera participar en el Mercado Hipotecario- sino en sentido más restringido, habida cuenta el objetivo de nuestra Tesis Doctoral, nosotros vamos a referirnos aquí también a todos aquellos entes que de una u otra forma "*participan*" en un sentido más amplio en el desenvolvimiento y desarrollo del Mercado Hipotecario.

Por tanto, vamos a estudiar también la participación de:

- Sociedades de Tasación.
- Fondos de Regulación del Mercado Hipotecario.
- Asociación Hipotecaria Española.

5.3.2.- Banco Hipotecario de España y otras entidades oficiales de crédito

El BHE es la Entidad Oficial de Crédito dedicada por excelencia a la financiación de la vivienda y su actuación en el mercado hipotecario goza de una gran tradición, pues durante muchos años fue la única entidad financiera facultada

para emitir cédulas hipotecarias, como ya se ha dicho con anterioridad.

Consciente de esta tradición y de la amplia experiencia del BHE en este campo, la Ley del Mercado Hipotecario le concede un status ciertamente de protagonista. Las demás E.O.C. pueden participar también, no obstante, en el Mercado Hipotecario, en el caso de que sus respectivos Estatutos se lo permitan.

El crecimiento de los saldos vivos de los títulos hipotecarios se ha debido fundamentalmente a la emisión de cédulas hipotecarias. Dichas emisiones se han apoyado en la concesión de créditos con garantía hipotecaria aptos para ser movilizados mediante títulos hipotecarios¹⁵. La evolución de dichos saldos puede contemplarse en el cuadro 5.1, que desglosa además sus cifras por entidades emisoras, entre ellas el BHE como entidad de crédito oficial.

El cuadro 5.2 nos muestra por su parte la evolución creciente de los saldos vivos de los créditos con garantía hipotecaria concedidos por el BHE y por la Banca privada y Cajas de Ahorros en los últimos años que con garantía hipotecaria han podido ser movilizados mediante la emisión de títulos hipotecarios.

Por último, debemos señalar que la Ley del Mercado Hipotecario¹⁶ encomienda al BHE la promoción de la Sociedad Gestora del Fondo Público de Regulación del Mercado Hipotecario, del cual nos ocuparemos más adelante.

¹⁵ La Ley 2/1981 enumera los requisitos exigidos para movilizar un préstamo hipotecario mediante la emisión de títulos hipotecarios en los artículos 24 a 32.

¹⁶ Art. 86 de la Ley 2/1981.

CUADRO 5.1.

Saldo vivo de títulos hipotecarios emitidos a 31 de diciembre de cada año.

A) Datos en miles de millones de pesetas

AÑO	TOTAL	BANCA PRIVADA	CC.AA.	C. OFICIAL	S.C.H.
82	84,2	3,2	74,0	2,0	5,0
83	214,2	4,0	187,6	4,8	18,0
84	399,2	7,7	317,8	29,5	44,3
85	544,0	7,4	434,8	39,5	62,3
86	730,1	5,5	569,3	72,4	83,1
87	657,4	2,1	490,7	85,4	79,2
88	650,5	1,1	419,5	116,1	113,8
89	543,9	2,9	303,3	144,7	93,0
90	559,6	1,6	233,2	234,1	90,8
91	674,2	8,1	295,1	320,1	50,9
92	704,7	20,1	337,8	311,7	35,1

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España.

B) Crecimiento porcentual anual

AÑO	BANCA PRIVADA	CC.AA.	C. OFICIAL	S.C.H.
83	25,0	152,7	140,0	260,0
84	92,5	69,4	515,0	146,1
85	-3,9	36,8	34,0	40,6
86	-25,6	30,9	83,3	33,4
87	-61,8	-13,8	18,0	-85,6
88	-47,6	-14,5	36,0	43,7
89	63,6	-27,7	24,6	-18,2
90	-44,8	-23,1	61,8	-2,4
91	406,2	26,5	36,7	43,9
92	148,1	14,5	2,6	31,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del cuadro anterior (cuadro 5.1. A)

CUADRO 5.2

**SALDOS DE CREDITO CON GARANTIA HIPOTECARIA
APTOS PARA LA COBERTURA DE TITULOS HIPOTECARIOS**

Datos en Miles de Millones de Pesetas

	Banca privada (1)	Cajas de ahorro (2)	B.H.E. (3)	S.C.H. (4)(a)	Total (5)=(1) a (4)
1982	3,2	506,6	488,3	2,8	1.000,9
1983	9,6	797,2	602,6	25,2	1.434,6
1984	13,8	969,7	732,8	53,3	1.769,6
1985	16,3	1.188,2	852,8	65,7	2.123,0
1986	7,9	1.442,1	941,4	127,7	2.519,1
1987	8,4	1.539,0	997,5	242,4	2.787,3
1988	22,6	1.749,6	1.067,3	401,6	3.241,1
1989	19,9	2.124,6	1.162,5	485,3	3.792,3
1990	894,4	3.315,9	1.287,2	584,7	6.082,2
1991	1.446,7 (b)	3.822,3 (b)	1.330,3	715,4	7.314,7
1992	1.032,3	5.582,5	1.356,5	681,5	8.652,8
Abril 1992	959,5	5.330,9	1.312,1	...	...
Abril 1993	951,7	6.516,9	1.358,5	...	...
1992 (c)					
I	954,1	4.999,8	1.304,3	653,4	7.911,6
II	1.009,9	5.131,4	1.318,3	679,0	8.138,7
III	1.009,0	5.293,0	1.335,8	708,7	8.346,5
IV	1.032,3	5.582,5	1.365,5	681,5	8.652,8
1993					
I	955,8	6.449,3	1.352,8	689,8	9.447,6

(a) Hasta diciembre de 1991, todo el crédito con garantía hipotecaria de la S.C.H. se consideraba apto para la cobertura de títulos hipotecarios. A partir de dicha fecha éste gira en torno al 90-95% de la cartera hipotecaria.

(b) Los datos de la Caja Postal están incluidos en el grupo banca privada al haber adquirido ésta el estatuto jurídico de banco.

(c) Entrada en vigor de la Circular 4/1991.

Fuente: BE y BHE.

5.3.3.- Bancos privados y Banco Exterior de España

"Los bancos privados, comerciales e industriales y de negocios, así como el Banco Exterior de España, podrán participar en el mercado hipotecario siempre que reúnan las condiciones siguientes:

- a) Tener autorización definitiva de funcionamiento.*
- b) Contar con recursos propios no inferiores a la cifra de capital mínimo exigida para la autorización de entidades bancarias".¹⁷*

En un principio, la Ley 2/1981 de 24 de Marzo facultaba a la banca privada a emitir exclusivamente bonos hipotecarios y participaciones hipotecarias.

Sin embargo, la Ley 26/1988 de 29 de Julio permitió a la banca privada la emisión de cédulas hipotecarias, títulos a los que ya habían tenido acceso indirecto mediante la constitución de Sociedades de Crédito Hipotecario participadas como veremos más adelante.

En el cuadro 5.1 puede verse precisamente la evolución de los saldos vivos al final de cada período considerado de los títulos hipotecarios emitidos por la banca privada.

Y en el cuadro 5.2 puede observarse la evolución creciente de los saldos vivos de los créditos hipotecarios aptos para la emisión de títulos hipotecarios.

El crecimiento anual de los saldos de crédito con garantía hipotecaria apto

¹⁷ Art. 4 del Real Decreto 685/1982 de 17 de Marzo, B.O.E. de 7 de Abril, que desarrolla algunos aspectos de la Ley 2/1981.

para la cobertura de títulos hipotecarios del BHE ha sido del 62% en 1991 y del - 2% en 1992, lo cual indica claramente un retroceso del BHE en su actividad crediticia de préstamos aptos para servir de cobertura para la emisión de títulos hipotecarios.

Este dato no significa necesariamente que las emisiones de títulos hipotecarios del BHE deban ser menores en el futuro, dado que podrán emitirse cédulas hipotecarias garantizadas con participaciones hipotecarias y no exclusivamente con créditos hipotecarios, como ya hemos señalado anteriormente.

5.3.4. Cajas de Ahorro y Caja Postal de Ahorros

"Las Cajas de Ahorros y la Caja Postal de Ahorros podrán participar en el Mercado Hipotecario siempre que cumplan las siguientes condiciones:

- a) Tener autorización definitiva de funcionamiento.*
- b) Contar con recursos propios no inferiores al fondo de dotación mínimo exigido para operar en Municipios de quinientos mil a dos millones de habitantes".¹⁸*

La Ley 2/1981 sólo permitía a la Caja Postal de Ahorros que emitiera bonos hipotecarios y participaciones hipotecarias. Sin embargo, con posterioridad

¹⁸ Art. 5 del Real Decreto 685/1982

la Ley 46/1985 de 27 de Diciembre¹⁹ reconoce la posibilidad de que dicha entidad emita también cédulas hipotecarias, tal como ya hemos señalado.

Las Cajas de Ahorros han venido concediendo una creciente cantidad de préstamos hipotecarios aptos para servir como cobertura a la emisión de títulos hipotecarios, de tal forma que más del 50% de los saldos vivos de los préstamos garantizados con hipoteca podían ser movilizados en el Mercado Hipotecario. A lo largo de 1992 los saldos de créditos aptos para la emisión de títulos hipotecarios experimentan un crecimiento del 50% respecto a 1991 (cuadro 5.2).

Dichas entidades han aprovechado tal coyuntura incrementando anualmente el volumen de títulos hipotecarios emitidos, principalmente cédulas hipotecarias, como puede observarse en el cuadro 5.1.

5.3.5.- Entidades de financiación de ventas a plazos

"Las Entidades de Financiación reguladas por el Real Decreto 96/1977, de 28 de Marzo, podrán participar en el Mercado Hipotecario siempre que reúnan las condiciones siguientes:

- a) Tener cinco años, al menos, de funcionamiento autorizado.*
- b) Contar con recursos propios no inferiores a doscientos cincuenta millones*

¹⁹ B.O.E. de 28 de Diciembre

de pesetas".²⁰

La regulación del Real Decreto 896/1977 sobre entidades de financiación de ventas a plazos establece por su parte como actividades posibles a realizar por dichas entidades la concesión de préstamos al comprador o al vendedor, para acceder a la adquisición de cualquier tipo de bien, y por tanto, dichas entidades pueden tener como objeto social la financiación en la construcción, adquisición o rehabilitación de viviendas, que es el objetivo que trata de potenciar toda la legislación sobre el Mercado Hipotecario.

No obstante, su participación en el Mercado Hipotecario como emisores, ha sido nula hasta el momento.

La Ley 2/1981 les autoriza a emitir bonos y participaciones hipotecarios, pero no cédulas, que quedan reservadas a otras entidades, como ya señalamos anteriormente.

5.3.6.- Entidades cooperativas de crédito

"Las Entidades cooperativas de crédito podrán participar en el Mercado Hipotecario, siempre que tengan concedido el título de cooperativa de crédito calificada, con recursos propios no inferiores a doscientos cincuenta millones de

²⁰ Art. 6 del Real Decreto 685/1982

pesetas".²¹

Si bien es cierto que la concesión de préstamos hipotecarios entra dentro del campo de las posibles actividades de las cooperativas de crédito, tradicionalmente estas entidades sólo pueden dirigir sus actividades hacia ciertos sectores de la población, puesto que deben atender preferentemente las necesidades de financiación de las entidades cooperativas (no de crédito) a ellas asociadas y de los socios de éstas.

Inclusive en el caso de las Cajas Rurales, las actividades han de ir hacia la mejora de la vida rural.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que los requisitos exigidos por el Real Decreto de 1982 son inferiores a los que el Real Decreto 2860/1978, que regula a las entidades cooperativas de crédito, exige, en general, a las mismas para ser calificadas, salvo en el caso de las Cajas Rurales.

El Real Decreto 2860/1978 establece que para que una entidad cooperativa de crédito sea calificada son necesarios los siguientes requisitos:

- a) Que venga desarrollando su actividad financiera un mínimo de 5 años.
- b) Que no esté formada por agrupación de otras cooperativas o Cajas Rurales -salvo que el Banco de España lo autorice- es decir, que no sea una cooperativa de crédito de segundo grado.
- c) Que mantenga recursos propios -y no simplemente capital social- por importe superior a 100 millones de pesetas para las Cajas Rurales y 300

²¹ Art. 7 del Real Decreto 685/1982

millones para las restantes cooperativas de crédito.

Por tanto, lo establecido en el artículo 7 del Real Decreto 685/1982 sobre recursos propios mínimos de 250 millones de pesetas sólo afecta a las Cajas Rurales, obligadas únicamente por la legislación sobre entidades cooperativas para ser calificadas a mantener 100 millones de pesetas.

Las entidades cooperativas de crédito están autorizadas a emitir cualquier título hipotecario, incluidas las cédulas hipotecarias, a partir de la aprobación de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 26/1988 de 29 de Julio sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito²².

Hasta el momento, sin embargo, la actuación de las entidades cooperativas de crédito en el Mercado Hipotecario ha sido también modesta y nula en cuanto a la emisión de títulos hipotecarios.

5.3.7.- Sociedades de Crédito Hipotecario

5.3.7.1.- Introducción

Las Sociedades de Crédito Hipotecario, en adelante SCH, nacen al amparo de la nueva normativa sobre el Mercado Hipotecario: *"las Sociedades de Crédito Hipotecario podrán participar en el Mercado Hipotecario siempre que cumplan los requisitos exigidos por este Real Decreto y normas que lo desarrollen"*²³.

²² B.O.E. de 30 de Julio.

²³ Art. 8 del Real Decreto 685/1982.

Si bien es cierto que puede considerarse a las SCH como una de las principales novedades introducidas por la actual legislación sobre el Mercado Hipotecario, también es verdad que no eran una figura absolutamente desconocida en nuestro país, ya que puede encontrarse un precedente de las mismas en las instituciones de crédito territorial creadas por la Ley de 5 de Febrero de 1869, que perdieron su razón de ser a partir del monopolio de emisión de cédulas hipotecarias concedido al BHE en 1875.

Análogamente, en Francia se produce un suceso semejante, pues el Credit Foncier de France, al igual que sucede en España con el BHE, absorbe las competencias de las entidades de crédito territorial, con lo que éstas van desapareciendo.

Por el contrario, en los sistemas anglosajones, el camino emprendido ha sido opuesto: el intervencionismo estatal no ha perjudicado la labor de estas sociedades, que lejos de ahogarse, han ido creciendo en el tiempo de forma cada vez más poderosa, representando un papel fundamental en el desarrollo del Mercado Hipotecario y en la financiación a la vivienda, de forma que ésta ha crecido al margen del intervencionismo estatal y en el marco de un esquema financiero liberalizado.

Las SCH nacen en la legislación del Mercado Hipotecario actual con la filosofía de crear un tipo original de institución especializada precisamente en este mercado y que permita y potencie su desarrollo; sin embargo, justo es reconocer

que nacen "*con un retraso de más de dos siglos respecto a sus homólogas anglosajonas*"²⁴.

Realmente, toda la estructura tradicional del sistema financiero español - escasamente liberalizado hasta los años 80- y la propia ideología de nuestra política de viviendas²⁵ han contribuido a este retardo. Recordemos que la política de viviendas en España se ha caracterizado por un fuerte intervencionismo estatal y que las ayudas financieras al sector se canalizaban a través de los llamados circuitos de financiación privilegiada, en plazos y condiciones que nada tenían que ver con los reales del mercado.

Así, con anterioridad al Plan Trienal 1981-1983 los recursos se canalizaban a través de las cédulas para inversión emitidas por el crédito oficial, que necesariamente debían suscribir bancos y cajas de ahorros a fin de cumplir sus coeficientes obligatoriamente establecidos.

Tras esa etapa, aun cuando hayan ido desapareciendo las cédulas para inversión emitidas por el crédito oficial - que se destinaban a la financiación de determinadas actividades que se consideraban prioritarias, entre las que se encontraba la vivienda- el sistema seguía descansando en financiación privilegiada a lo largo de los Planes Trienal y Cuatrienal.

Sin embargo, algo estaba cambiando. Efectivamente, el sistema financiero

²⁴ CORTINA, A.: "*Las Sociedades de Crédito Hipotecario*". Papeles de Economía. Suplemento sobre el Sistema Financiero n.9. Madrid, 1985, pág. 8.

²⁵ Vid. nuestro Capítulo 3.

se iba paulatinamente liberalizando, lo que dificultaba la existencia y racionalidad de las fuentes de financiación privilegiada, cuya filosofía básica era la detracción de fondos del circuito libre en función de coeficientes obligatorios o, más modernamente, del convenio con la Administración, y destinados a sectores considerados como prioritarios.

La propia crisis económica aceleró la caída de este sistema, ante la avalancha de sectores que podían ser calificados de prioritarios respecto a estas ayudas.

Con el tiempo, el propio Subsector Vivienda se ha ido decantando hacia la proliferación de viviendas pertenecientes al segmento libre, mientras que las viviendas con algún tipo específico de protección han ido decreciendo y su concesión se realiza de forma más selectiva que en el pasado²⁶.

Como hemos señalado, la propia liberalización del sistema financiero hace entrar también en crisis dichos esquemas de financiación, basados en circuitos privilegiados e insostenibles ante la nueva situación. Sin embargo, y aun cuando parecía en general acertada la nueva filosofía liberalizadora, el resultado negativo consecuente para el sector fue inmediato.

Así, A. Cortina señala que *"cuando se redujo el coeficiente de préstamos de regulación especial de la Cajas de Ahorros desde su nivel inicial del 33.33% en 1973, y esta reducción se aceleró en 1977, las Cajas de ahorros, principales*

²⁶ Las causas y efectos de esta situación son profundamente analizados en el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral.

financiadoras de la vivienda por esta obligada relación estructural de sus balances, destinaron los recursos liberados a otras finalidades, lo que originó tal depresión en la actividad del subsector que en 1979 se tuvo que modificar el ritmo mensual de disminución del 0.25 al 0.10%²⁷.

De esta forma, la realidad económica frenó por inercia el proceso liberalizador emprendido.

Como la financiación al sector había sido excesivamente intervenida, no existió en España ningún intermediario especializado, al constreñirse la actuación de los que hubieran sido posibles candidatos.

Así, se perdió una oportunidad inapreciable de lograr lo que sí fue posible en los sistemas anglosajones: agentes especializados capaces de resolver la financiación al sector lejos del intervencionismo estatal, y capacitados para canalizar fondos hacia un sector básico *"en el período histórico en el que más se ha divulgado el acceso a la propiedad de la vivienda por efecto de las sucesivas revoluciones industriales, movimientos migratorios y reivindicaciones sociales"*²⁸.

En este contexto surge en España la legislación sobre el Mercado Hipotecario -Ley 2/1981 y R.D. 685/1982 que la desarrolla reglamentariamente- con la finalidad, entre otras, de permitir y potenciar la existencia de agentes vocacio-

²⁷ CORTINA, A. *"Las sociedades..."* Op. cit. Madrid, 1985, pág. 8.

²⁸ Ibidem, pág. 7.

nalmente especializados en la financiación de bienes inmuebles en general y de viviendas en particular.

Merced ,pues, a esta Ley, "*resurge*" la figura de las SCH, figura no totalmente desconocida en el panorama español si tenemos en cuenta el citado antecedente histórico de los bancos de crédito territorial surgidos en 1869.

Al surgir las SCH como una figura financiera altamente especializada, quedan muy limitadas tanto sus operaciones activas como pasivas.

En cuanto a sus operaciones pasivas - emisión de títulos hipotecarios y captación de depósitos a largo plazo- hay que señalar antes de nada que si bien se fijó en un principio -en medio de las protestas de los portavoces del sector²⁹ la captación de depósitos a un plazo mínimo de 3 años, posteriormente esta circunstancia fue modificada por el Real Decreto 1623/1985 de 28 de Agosto,³⁰ estableciéndose un plazo mínimo de 18 meses, mucho más coherente con el panorama económico al que las SCH habían de enfrentarse pues, efectivamente, la captación de depósitos a 3 o más años es muy escasa sobre el total de fondos captados.

Así, según el Banco de España, los depósitos captados a un plazo de 2 o más años suponen un 3 % sobre el total en 1990 y no ofrece ninguna información desagregada sobre los depósitos a 3 o más años por su escasa relevancia.

²⁹ Ver CORTINA, A. "*Las sociedades...*" Op. cit. Madrid, 1985, pág. 9.

³⁰ B.O.E. de 13 de Septiembre.

Actualmente, sin embargo, los depósitos a plazo captados por las SCH deben tener una duración no inferior a 12 meses³¹.

La Orden Ministerial de 22 de Junio de 1982, establecía que los plazos a los que podían emitirse las cédulas y bonos hipotecarios serían no inferiores a tres años, con lo que además de modificarse mediante una Orden Ministerial el contenido de una Ley, norma de rango superior, se estaba limitando aún más la capacidad operativa de las SCH.

Las SCH se encontraron pues con que los depósitos que podían captar tenían que ser a largo plazo (3 o más años), mientras que la otra posible vía de captación de fondos, la emisión de títulos hipotecarios -en este caso, todos los existentes: cédulas, bonos y participaciones hipotecarias- tenía que tener también un plazo de amortización no inferior a 3 años.

De esta forma, se les negaba el acceso a la captación de fondos a corto plazo. Quizás la razón estuviese en el deseo de dotar de la mayor seguridad posible a estas nuevas sociedades, pero se les estaba vedando la posibilidad de hacer posible algo que sus homólogas anglosajonas llevaban tiempo efectuando: la financiación a largo plazo de viviendas e inmuebles mediante la captación de recursos a corto plazo.

El ya citado Real Decreto 1623/1988 de 28 de Agosto pone fin a esta situación, al establecer que las operaciones de captación de recursos ajenos a

³¹ Disposición Adicional sexta de la Ley 26/1988 de 29 de Julio, B.O.E. de 30 de Julio. Esta disp. es desarrollada posteriormente por la Orden Ministerial de 8.2.91 (BOE de 22.2.91).

través de depósitos a largo plazo nunca se acordaran a plazos inferiores a 18 meses. Con posterioridad, como ya hemos señalado, la Ley 26/1988 rebajó el plazo mínimo de los depósitos captados a 12 meses.

En 1992 existían en España 32 SCH, con unos capitales propios de 71.100 millones a 31 de Diciembre y un pasivo de 882.300 millones de pesetas. Sus principales fuentes de financiación han sido el sistema crediticio -592.800 millones-, los depósitos del sector privado -47.000 millones- y, por supuesto, la emisión de títulos hipotecarios -132.600 millones-, de los cuales el 70% fueron a corto plazo, mientras que su activo se ha constituido básicamente por la concesión de préstamos hipotecarios por valor de 792.000 millones de pesetas.

El conjunto de normas aplicable a las Sociedades de Crédito Hipotecario, y en cuyo contenido vamos a basarnos fundamentalmente para nuestro análisis posterior, es el siguiente:

- Ley 2/1981, de 25 de Marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario (B.O.E. 15 de Abril).
- Real Decreto 685/1982, de 17 de Marzo, sobre desarrollo de la Ley 2/1981 (B.O.E. 7 de Abril).
- Orden de 22 de Junio de 1982 sobre el desarrollo de determinados aspectos del Real Decreto 685/1982 (B.O.E. 29 de Junio).
- Orden de 5 de Julio de 1982 sobre normas de las Sociedades Gestoras de FRMH (B.O.E. 10 de Julio de 1982).

- Orden de 12 de Noviembre de 1982, sobre Balance y Cuenta de Resultados de las SCH (B.O.E. de 4 de Diciembre).
- Orden del 7 de Diciembre de 1984 sobre determinados aspectos del Mercado Hipotecario (B.O.E. 12 de Enero de 1985).
- Ley 14/1985 de 29 de Mayo sobre el Régimen Fiscal de Determinados Activos Financieros (B.O.E. de 30 de Mayo).
- Real Decreto 1623/1985, de 28 de Agosto, por el que se da nueva redacción a algunos preceptos del Real Decreto 685/1982, de 17 de Marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario (B.O.E. 13 de Septbre).
- Real Decreto 184/1987, de 30 de enero, por el que se modifican las normas reglamentarias en materia de establecimientos de crédito para adaptarlos al ordenamiento jurídico de la CE (B.O.E. de 10 de Febrero).
- Ley 26/1988 de 29 de Julio sobre intervención y disciplina de las entidades de crédito. Esta Ley impone a las SCH un régimen administrativo y de control idéntico al de otras entidades de crédito (B.O.E. de 30 de Julio).
- Ley 24/1988 de 28 de Julio, del Mercado de Valores (B.O.E. de 29 de Julio).
- Real Decreto 771/1989 de 23 de Junio, sobre creación de entidades de crédito de ámbito operativo limitado, con el objeto de instituir un régimen más riguroso de autorización, similar al de los bancos privados.

- Orden Ministerial de 12 de Diciembre de 1989 sobre tipos de interés.
- Circular del Banco de España n.4/1991, de 14 de Junio sobre normas de contabilidad y modelos de estados financieros de las entidades de crédito.
- Real Decreto 1289/1991 de 2 de Agosto sobre el Mercado Hipotecario que reforma en parte el reglamento sobre el Mercado Hipotecario regulado por el Real Decreto 685/1982.
- Orden de 29 de Enero de 1992 sobre coeficiente de caja de los intermediarios financieros, desarrollada por la Circular del Banco de España n.5 de 30 de Enero de 1992.
- Real Decreto 290/1992 de 27 de Marzo por el que se modifica el Reglamento Hipotecario en materia de ejecución de hipotecas.
- Ley 13/1992 de 1 de Junio de Recursos propios y supervisión en base consolidada de las Entidades Financieras.
- Real Decreto 1343/1992, de 6 de Noviembre por el que se desarrolla la Ley 13/1992 de 1 de Junio.
- Orden de 29 de Diciembre de 1992 sobre recursos propios y supervisión en base consolidada de las Sociedades y Agencias de Valores y sus grupos.
- Resolución de 10 de Mayo de 1993 sobre inversiones extranjeras en España y españolas en el exterior.

5.3.7.2.- Forma y objeto

Necesariamente las SCH tendrán que constituirse como Sociedades Anónimas y su objeto exclusivo³² será la realización de las siguientes operaciones financieras:

- a) La concesión de créditos y avales hipotecarios para la financiación de la construcción, adquisición y rehabilitación de viviendas y demás actividades enumeradas en el art. 4 de la Ley 2/1981 y que constituyen las operaciones activas de las entidades participantes en el Mercado Hipotecario.
- b) La emisión de títulos hipotecarios.
- c) La constitución de depósitos a largo plazo.
- d) Las operaciones accesorias necesarias para la consecución del objeto social.
- e) Operaciones con garantía hipotecaria que no reúnan los requisitos de la normativa del Mercado Hipotecario, equiparando así a las SCH a las restantes entidades de crédito. Estas operaciones quedan aprobadas con el R.D. 771/1989 de 23 de Junio.

Para dotarles de una mayor agilidad y favorecer el desarrollo de estas Sociedades como intermediarias financieras altamente especializadas, el Real

³² En el Proyecto de la Ley 2/1981 se hablaba de "*objeto principal*", pero el Senado aceptó una propuesta del Grupo Socialista Andalúz, rectificándose el objeto social y pasando a ser únicamente la realización de las operaciones activas y pasivas reguladas por la Ley 2/1981.

Decreto 1289/1991 de 2 de Agosto, reduce la obligatoriedad de invertir el 100% de sus recursos en préstamos hipotecarios al 75%.

La Ley 2/1981 es coherente al solicitar la forma de sociedades anónimas a las SCH, al incluir en su objeto social actividades que entran dentro del ámbito bancario -tales como la constitución de depósitos a largo plazo y depósitos de ahorro vinculado- con lo que se pide a este tipo de intermediario financiero la misma forma jurídica que a un banco.

En cuanto a las operaciones enumeradas con anterioridad, el artículo 17.c del Real Decreto 685/1982 establecía como plazo mínimo de las operaciones de depósito 3 años. Esta disposición fue no obstante modificada con posterioridad, como antes dijimos, por el Real Decreto 1623/1985 de 28 de Agosto, estableciéndose como plazo mínimo 18 meses, y nuevamente modificada por la Ley 26/1988 que estableció el plazo mínimo de un año.

El Real Decreto 1623/1985 también modifica el plazo de 3 años establecido por el R. Decreto 685/1982 en el sentido de la emisión de certificados de depósito a plazos mínimos de 18 meses, equiparando a las SCH con el resto de las instituciones bancarias. Precisamente entre las medidas de reforma ya propuestas por el sector en 1985 se encontraba la reducción de dichos plazos.

Los préstamos y avales hipotecarios que las SCH conceden deberán tener como meta la consecución de los objetivos propios del Mercado Hipotecario, *"la financiación de la construcción, rehabilitación y adquisición de viviendas, obras*

*de urbanización y equipamiento social, construcción de edificios agrarios, turísticos, industriales y comerciales, y cualquier otra obra o actividad*³³.

Respecto a los depósitos de ahorro vinculado, o cuentas de ahorro vivienda, a las que referimos anteriormente³⁴ han tenido un escaso desarrollo en España, si bien se espera un futuro más prometedor.

5.3.7.3. Capital social y reservas

El art. 12 del R.D. 685/1982 estableció un capital social mínimo para las SCH de 250 millones de pesetas, cantidad que se eleva a 500 millones de pesetas tras el Real Decreto 771/1989 de 23 de Junio.

El Gobierno, a propuesta del Banco de España, queda facultado para modificar el capital suscrito y el porcentaje del mismo que deba quedar desembolsado según la Ley sobre Intervención y Disciplina de 29 de Julio de 1988.

El capital social deberá estar representado por acciones nominativas, a fin de facilitar a la Administración el control de la participación de unas sociedades en otras y evitar la manipulación de las mismas³⁵.

³³ Art. 11 del Real Decreto 685/1982 de 17 de Marzo.

³⁴ Véase el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral.

³⁵ La Disposición Adicional Segunda de la Ley 26/1988 establece también la cautela de comunicar al Banco de España aquellas transmisiones de acciones de una S.C.H. que supongan para su tenedor el control directo o indirecto de más del 5% del capital social de la misma, así como las variaciones en dicha participación que sean múltiplos de 5.

Naturalmente, el hecho de que las acciones sean nominativas facilita el control del Banco de España.

Además, se exige que todas las acciones gocen de los mismos derechos.

En general, la legislación y normativa existentes sobre las SCH es más estricta con respecto a éstas que la legislación general aplicable a una Sociedad Anónima³⁶.

En el caso de que exista participación de capital extranjero -lo cual es perfectamente detectable dado que las acciones serán necesariamente nominativas- esta participación vendrá regulada por el Real Decreto 1816/1991 de 20 de Diciembre sobre Transacciones Económicas con el Exterior³⁷ que acelera el proceso de liberalización previsto por la Directiva Comunitaria 88/361 de 24 de Junio de 1988.

En general, la actual legislación sigue una filosofía liberalizadora de dichas inversiones, salvo en algunos sectores concretos. Con la aplicación de la Directiva Comunitaria sobre crédito hipotecario es previsible además una mayor

³⁶ Así, por ejemplo, el art. 34 de la Ley de Sociedades Anónimas permite que las acciones sean al portador o nominativas, *"pero revestirán necesariamente esta última forma mientras no haya sido enteramente desembolsado su importe o cuando lo exijan disposiciones especiales"*, como es el caso de la Ley 2/1981.

Así mismo, mientras el Real Decreto 685/1982 exige que todas las acciones gocen de los mismos derechos, el art. 37 de la Ley de Sociedades Anónimas señala que *"podrán existir distintas clases o series de acciones. La diferencia puede consistir en el valor nominal, en el contenido de los derechos o en ambos casos a la vez"*.

³⁷ B.O.E. de 27 de Diciembre. A su vez, la Orden Ministerial de 27 de Diciembre de 1991 (B.O.E. de 31 de Diciembre) y la Resolución de 7 de Enero de 1992 (B.O.E. de 14 de Enero) desarrollan dicho Real Decreto. Por su parte, y en este mismo sentido, el Banco de España dispone sus Circulares nº 1, 2 y 3 de 15 de Enero de 1992.

flexibilidad³⁸.

Las entidades de crédito extranjeras cuyo objeto social sea análogo al de las entidades españolas especializadas, se someterán al mismo régimen en cuanto a autorización y funcionamiento³⁹.

En cuanto a las Reservas, existía inicialmente una Reserva especial - subsumida en la reserva exigida por la L.S.A.- del 10% de los Beneficios líquidos del ejercicio, hasta que llegara a constituir el 50% del capital social de las SCH. Dicha Reserva Especial sólo podría cubrir un posible saldo deudor de la cuenta de Resultados.

Asimismo, era obligatoria la dotación de una Reserva Especial de previsión de insolvencias del 0.25% del total de las operaciones activas realizadas en el ejercicio.

Estas obligaciones desaparecen, sin embargo, con el R.D. 1044/1989 de 28 de Agosto sobre recursos propios de las entidades de crédito distintas de las de depósito, aunque en el caso de las SCH -merced a la disposición final del R.D.- no hubo que esperar, como en el caso del resto de las entidades, al 31-12-1989, sino que el R.D. entró en vigor inmediatamente. Este R.D. elimina, asimismo, los límites específicos de los riesgos máximos con un solo cliente.

³⁸ Sobre los efectos de la aplicación de dicho Proyecto de Directiva Comunitaria en su redacción actual puede consultarse el Capítulo 4 de esta Tesis Doctoral, así como el apartado 4.4 de éste.

³⁹ Aprobado por el Real Decreto 771/1989 de 23 de Junio sobre creación de entidades de ámbito operativo limitado.

Se cumple así una de las máximas aspiraciones de las SCH, expresada públicamente por la Asociación Hipotecaria Española (en adelante, AHE) ante la Administración, al producirse un agravio comparativo, puesto que la relación recursos propios/riesgos era con anterioridad prácticamente el doble que para el resto de las entidades.

La Ley 13/1992 de 1 de Junio, de Recursos propios y supervisión en base consolidada de las Entidades Financieras regula el coeficiente de recursos propios mínimos que deben mantener las SCH.⁴⁰ Para los riesgos con garantía hipotecaria, el nivel de recursos propios se fija en el 3.75% de dichos riesgos.

5.3.7.4.- Autorización, Constitución y Control

La autorización para la constitución de las Sociedades de Crédito Hipotecario corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda, previo informe favorable del Banco de España⁴¹.

Esta autorización sólo podrá denegarse en el caso de que los solicitantes incumplan alguno de los requisitos exigidos, tanto los referentes a la cifra del

⁴⁰ El régimen de recursos propios para las entidades de depósito fue regulado por la Ley 13/1985 de 25 de Mayo y el Real Decreto 1370/1985, de 1 de Agosto.

Con posterioridad, se aprueba la Circular 6/1990 de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, siguiendo la misma línea que las dos disposiciones citadas.

Finalmente, se aprueba en este sentido la Ley 13/1992 de 1 de Junio (B.O.E 2 de Junio).

⁴¹ Art. 43 de la Ley 26/1988 de 29 de Julio.

capital social y desembolso del mismo, como al domicilio social, igualdad de derechos de los accionistas y participación de capital extranjero.

El art. 4.1. del R.D. 184/1987, de 30 de Enero, de adaptación de la normativa financiera española a la comunitaria, añade por su parte otro requisito a los ya señalados: *"contar con la presencia de, al menos, dos personas que determinen de modo efectivo la orientación de la sociedad. Dichas personas deberán poseer la honorabilidad necesaria y la experiencia adecuada para ejercer sus funciones"*.

Asimismo, los promotores tienen que acompañar a la solicitud de autorización el Proyecto de Estatutos de la Sociedad, acorde con la LSA y la legislación sobre el Mercado Hipotecario, Memoria sobre el programa de actividades a desarrollar y la relación de socios fundadores y su participación en el Consejo de Administración.

Existe también un requisito indispensable y de índole económica que consiste en un depósito previo e indisponible, que funciona a modo de fianza y que se eleva al 20% del capital fundacional. Dicha fianza se devuelve tanto en el caso de que la solicitud sea aprobada como denegada.

En la denominación de la sociedad constituida tiene que constar necesariamente además la expresión *"Sociedad de Crédito Hipotecario"*.

Como ya hemos señalado repetidamente, las SCH se constituyen bajo el amparo de la figura jurídica de Sociedad Anónima. En la L.S.A. se establece la

libertad de denominación, que se sigue respetando en la legislación sobre el Mercado Hipotecario, pero al mismo tiempo, se exige que en cualquier lugar de la denominación conste que se trata de una Sociedad de Crédito Hipotecario.

Paralelamente, se prohíbe la utilización por cualquier otro tipo de sociedad de dicha denominación.

En cuanto al plazo que tiene el Ministerio para responder a la solicitud, el art. 4.1. del R.D. 685/1982 establecía un máximo de 3 meses. Sin embargo, en la modificación establecida por el R.D. 184/1987 de 30 de Enero se señalaba: *"la solicitud de autorización deberá ser resuelta dentro de los seis meses siguientes a su recepción o al momento en que se complete la documentación exigible, y, en todo caso, dentro de los doce meses siguientes a la recepción de la solicitud"*.

El R. Decreto-Ley 1/1986 de 14 de Marzo establece claramente que no debe interpretarse el silencio administrativo como una autorización, que no existirá como tal mientras la Administración no lo manifieste expresamente.

El R.D. 771/1989 de 23 de Junio sobre creación de entidades de crédito de ámbito operativo limitado intenta por su parte armonizar el régimen de creación de dichas entidades con el de los bancos privados.

Se establece de esta forma un mínimo de tres consejeros que forman parte del Consejo de Administración. Tanto dichos consejeros como los altos directivos deberán ser personas de reconocido prestigio y honorabilidad, con un mínimo de

2 años de experiencia en cargos similares.

Se prohíbe durante los dos primeros años de existencia el reparto de dividendos, la apertura de más de 3 sucursales o la transmisión de acciones.

Durante 5 años, la SCH deberá comunicar la concesión de créditos a consejeros y altos directivos, y esperar la debida autorización administrativa para ello.

En general, el Real Decreto 771/1989 fue bien acogido por los portavoces de las SCH. Así, en palabras del presidente de la AHE *"debe considerarse significativo para el sector el R.D. 771/1989 de 23 de Junio, sobre creación de Entidades de Crédito de ámbito operativo limitado, que viene a abrir la puerta a la posibilidad de autorización de Sociedades de Crédito Hipotecario, de la que ya se ha hecho uso, que había estado cerrada, en espera de esta norma, desde hace tiempo. Las nuevas condiciones de creación de SCH suponen en algunos aspectos unas exigencias más rigurosas que las requeridas para la creación de Bancos Privados"*⁴².

Cuando una nueva SCH recibe la autorización definitiva, su grupo promotor tiene que proceder a la constitución de la misma mediante otorgamiento de la Escritura Pública de constitución y de los Estatutos sociales, y proceder a su inscripción en el Registro Mercantil y en el Registro Especial que a tal efecto

⁴² Informe del Presidente de la Asociación Hipotecaria Española, MAYAYO CHUECA; G., Madrid, 15 de Diciembre de 1989.

debe llevar el Banco de España⁴³.

En su redacción inicial, el R.D. 685/1982 establecía que existía un plazo de 12 meses para justificar ante la Administración el cumplimiento de los requisitos exigidos (otorgamiento de Escritura Pública, ...). Si en dicho plazo no se cumplía esta obligación, la autorización quedaba sin efecto.

Esto presentaba, sin embargo, un contrasentido de orden práctico, pues la SCH en ese plazo habría comenzado sus actividades y, sin embargo, quedaría suspendida de las mismas por no haber cumplido un requisito formal, a pesar de estar perfectamente constituida, e incluso inscrita en el Registro Mercantil.

Por esta razón, el R.D. 184/1987 de 30 de Enero establece que si una SCH comienza sus actividades sin haberse inscrito en el Registro Administrativo Especial de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, es decir, sin haber justificado el otorgamiento de la Escritura Pública de Constitución, será objeto de control por parte de la Administración.

Además , existirá un control especial durante los 5 primeros años de existencia, en que las SCH serán inspeccionadas por el Banco de España al menos una vez al año.

Si en cualquier inspección se pusiera de manifiesto alguna falta o infracción grave que determine riesgo evidente para los recursos ajenos - recuérdese que trata de incrementarse el atractivo que para los inversores pueda

⁴³ Art. 43 de la Ley 26/1988.

suponer el Mercado Hipotecario- el Banco de España podría intervenir en la SCH mediante nombramiento de interventores sin cuyo consentimiento la sociedad no podría tomar ninguna determinación.

El Ministerio de Economía y Hacienda debe recibir del Banco de España un informe explicativo de las causas que han aconsejado la intervención⁴⁴.

Pero el control al que están sometidas las SCH no acaba con los supuestos anteriores.

En cualquier momento las entidades están obligadas a aportar toda la documentación que se les exija, así como a facilitar las tareas de inspección. Incluso su publicidad ha de ser objeto de autorización por parte del Ministerio de Economía y Hacienda, citando la fecha del acuerdo por el que se autorizó⁴⁵.

Como ya hemos señalado, también debe informarse al Banco de España de la compra de acciones por parte de algún socio que pueda representar más del 5% del capital social, así como su pertenencia a una empresa o grupo de empresas⁴⁶.

Las SCH están obligadas por otra parte a cumplir las exigencias impuestas por la Circular n. 4/1991 de 14 de Junio del Banco de España sobre Normas de Contabilidad y Modelos de Estados Financieros de las Entidades de Crédito.

⁴⁴ Art. 32 de la Ley 26/1988.

⁴⁵ Existe ya un proyecto de normativa dirigido a suavizar este régimen.

⁴⁶ Art. 17 del Real Decreto 685/1982. Igualmente, la Disposición Adicional Segunda de la Ley 26/1988.

Así, las S.C.H. deberán presentar mensualmente al Banco de España un extracto de su Balance, trimestralmente un Balance de situación, Cuenta de Pérdidas y Ganancias, detalle de las emisiones de valores negociables y la situación de sus activos dudosos y fondos de cobertura. Deberán dar cuenta de las operaciones realizadas con empresas del grupo de forma semestral y, por último, con carácter anual deben informar al Banco de España del movimiento de su Cartera de Valores, la clasificación por plazos de origen, la clasificación por finalidades de los créditos concedidos, la aplicación que se ha dado al resultado neto obtenido y cuanta información complementaria soliciten las autoridades del Banco de España.

5.3.7.5.- Domicilio y expansión

En el art. 13 del R.D. 685/1982 se especifica claramente que las SCH deberán tener su domicilio social en territorio español, y que cualquier participación de capital extranjero deberá ajustarse a la normativa vigente sobre inversiones extranjeras en España. En este sentido, hay que recordar que de aprobarse el proyecto de Directiva Comunitaria en materia de crédito hipotecario en su redacción actual, las entidades extranjeras podrán llevar a cabo sus actividades en España de acuerdo con las normas y prácticas de su país de origen.

En cuanto a la posibilidad de que una entidad extranjera opere a través de su propia SCH, habría que tener en cuenta que se exige domicilio social en

España de la sociedad, no de la sucursal. Por tanto, necesitaría constituir una sociedad española y cumplir los requisitos para que funcionase como tal.

En principio, la expansión de las SCH mediante la apertura de oficinas por todo el territorio nacional estaba sujeta a las condiciones establecidas por el Ministerio de Economía y Hacienda, relativas a la cuantía de recursos propios y número de habitantes de la población en cuestión.

Sin embargo, con posterioridad a la aprobación del R.D. 685/1982, se publica la Orden Ministerial de 22 de Junio de 1982⁴⁷ en la que se establecen las condiciones que el Ministerio de Economía y Comercio -denominación en aquel momento del actual Ministerio de Economía y Hacienda- exigiría a las SCH para su expansión, y en la que se regulaba que, en principio, no podrían tener más de una oficina para, posteriormente, transcurridos 2 años desde su constitución, autorizar la apertura de 2 oficinas anualmente y siempre que dicha sociedad hubiese actuado con toda la ortodoxia financiera y contable que se esperaba de ella y que la Administración le exigía.

Esto llevó a la firme propuesta de cambio por parte de los principales portavoces del sector. Para las SCH resultaba que, mientras en el Reglamento del Mercado Hipotecario -R.D. 685/1982- se establecía un criterio muy liberal para su expansión, la Orden de 22 de Junio de 1982 constreñía por completo tales posibilidades.

⁴⁷ B.O.E. de 29 de Junio.

Esto limitaba enormemente el crecimiento de las SCH.

Hay que tener en cuenta que en su objeto social además de la emisión de títulos hipotecarios está la concesión de préstamos y avales hipotecarios. Para poder llevar a cabo estas actividades adecuadamente, necesita estar próxima al cliente, tasar el bien objeto de garantía, etc.

En suma, necesita un conocimiento práctico y sobre el terreno de la situación, lo que sólo se consigue con una adecuada red de oficinas, no con unos costes demasiado elevados tanto para la entidad como para el cliente. En este sentido A. CORTINA señalaba⁴⁸: *"Parece que las mismas ideas intervencionistas que en 1875 acabaron con los bancos territoriales quisieron a última hora abortar a las nonatas SCH, aunque no hiciese falta remontarse tan lejos para descubrir, dentro de la situación política y del sistema financiero en 1982, a aquellos a quienes pudo molestar la irrupción de las SCH (...)".*

Por otra parte, y en términos de pura equidad, no parecía justo limitar de tal forma la actividad geográfica de la SCH, cuando las Cajas de Ahorros consiguieron poder emitir cédulas. Si los distintos operadores contaban con los mismos instrumentos de captación de pasivo debían de contar con las mismas oportunidades de puntos de venta de activo⁴⁹.

La propia Administración hubo de reconocer el agravio comparativo

⁴⁸ CORTINA, A. *"Las Sociedades..."* Op. cit. Madrid, 1985, pág. 12.

⁴⁹ También la banca privada consiguió emitir cédulas hipotecarias más tarde, como ya vimos.

operado contra las SCH frente a las Cajas de Ahorros, por ejemplo, y modificó los rígidos criterios de expansión diseñados con anterioridad a través de la Orden Ministerial de 7 de Diciembre de 1984⁵⁰.

En dicha Orden Ministerial se trata de equiparar el régimen de expansión de las SCH al de las Cajas de Ahorros ya que *"la excelente labor inicial de especialización financiera que están cumpliendo las Sociedades de Crédito Hipotecario aconseja mejorar sus condiciones operativas con la finalidad de potenciar su actividad y eficacia"*, tal como señala su preámbulo.

A partir de ese momento, se modifica el régimen de expansión de las SCH, aplicándoseles una escala análoga a las de las Cajas de Ahorros en relación con los recursos propios correspondientes a cada plaza. En el art. 6 de la citada Orden se señala: *"las Sociedades de Crédito Hipotecario podrán abrir oficinas operativas en todo el territorio nacional con la exigencia de recursos propios que corresponda a cada plaza, según la escala que contempla el número 8º, apartado 1, de la Orden Ministerial de 20 de Diciembre de 1979 sobre apertura de oficinas de Cajas de Ahorros. Cuando la expansión de alguna Sociedad pueda dañar gravemente su cuenta de resultados, el Ministerio de Economía y Hacienda podrá someter la apertura de nuevas oficinas por parte de dicha Sociedad a régimen de autorización previa"*.

Es decir, que la norma general era ya la libertad de expansión, salvo en casos excepcionales en que se exigiría autorización previa.

⁵⁰ B.O.E. de 12 de Diciembre.

Para la expansión, la SCH debería cumplir los mismos requisitos que las Cajas de Ahorros, con lo que se equiparaba a ambos operadores.

Actualmente, el régimen y condiciones tanto para la creación de nuevas SCH como para la constitución de filiales y sucursales de SCH ya existentes se encuentra regulado por el Real Decreto 184/1987 de 30 de Enero⁵¹.

En suma, este Real Decreto intenta adaptar al ordenamiento jurídico de la CE las normas en materia de establecimientos de crédito.

Una vez analizada la solicitud presentada ante el Ministerio de Economía y Hacienda, a través del Banco de España y sólo en el supuesto de que se otorgue la correspondiente autorización, se procede a la constitución de la nueva sociedad en Escritura Pública y se inscribe en el Registro Mercantil y en el Registro Especial que el Banco de España lleva de este tipo de entidades en cumplimiento de las normas contenidas en la mencionada Ley 26/1988 de 29 de Julio (art. 43).

5.3.7.6.- Coefficientes obligatorios

El art. 18 del R.D. 685/1982 autorizaba al Ministerio de Economía y Hacienda a fijar los siguientes coeficientes obligatorios para las SCH:

- 1- Coeficiente de liquidez, que relacionaba los activos líquidos a un plazo inferior a 1 mes y los recursos ajenos. Sin embargo, este coeficiente es

⁵¹ B.O.E. de 10 de Febrero.

derogado por la Ley 26/1983, de 26 de Diciembre, sobre el coeficiente de caja que habrán de cumplir los intermediarios financieros, al subsumirse en dicho coeficiente de caja que las SCH deberían cumplir como un intermediario financiero más.

- 2- Coeficiente de inversión, definido como la relación entre los préstamos concedidos para la financiación de V.P.O. u otros que lleve a cabo el Gobierno dentro de su política de viviendas⁵² y los recursos ajenos, definidos como la suma de las imposiciones a largo plazo, depósitos de ahorro vinculado, bonos y cédulas hipotecarias y créditos y préstamos recibidos de terceros.
- 3- Coeficiente de garantía, definido por la relación entre recursos propios y ajenos, que *"se calculará poniendo en relación el capital desembolsado y las reservas expresas de la sociedad, con sus emisiones de cédulas y bonos, depósitos a plazo, imposiciones de ahorro vinculado y cualesquiera créditos y préstamos a terceros, exclusión hecha de los saldos de Entidades de Depósito y Sociedades Mediadoras del Mercado de Dinero"*, según el art. 3 de la Orden de 22 de Junio de 1982.

Actualmente, sin embargo, las SCH tan sólo deben cumplir los siguientes coeficientes obligatorios (en continua modificación):

⁵² Con este inciso la legislación se requiere poner a salvo de los cambios de denominación: V.P.O., viviendas sociales.

- Coeficiente de garantía o solvencia.
- Coeficiente de caja, regulado por la O.M. de 21 de Febrero de 1990.

En cuanto al coeficiente de garantía, hasta la ley 13/1985 de 25 de Mayo, sólo afectaba a la banca privada, las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito.

Sin embargo, la ley de 29 de Julio de 1988 faculta al Gobierno para ampliar su cumplimiento a otras entidades, entre las que se encontraban expresamente citadas las SCH (art. 47.1).

Efectivamente, con posterioridad, el Real Decreto 1044/1989 de 28 de Agosto⁵³ hace uso de dicha potestad obligando a las SCH al cumplimiento de dicho coeficiente, actualmente regulado por la Ley 13/1992, de 1 de Junio, de recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras⁵⁴.

La ley 13/1992 de 1 de Junio señala que el coeficiente de solvencia se define como la relación existente entre los recursos propios y la suma de los activos, las posiciones y las cuentas de orden ajustadas a riesgo, debidamente ponderados en función del mismo⁵⁵.

⁵³ B.O.E. de 31 de Agosto

⁵⁴ B.O.E. de 2 de Junio. Esta Ley es desarrollada posteriormente por el Real Decreto 1343/1992, de 6 de Noviembre (B.O.E. de 7 de Diciembre) y por la Orden de 29 de Diciembre de 1992 (B.O.E. de 31 de Diciembre).

⁵⁵ Vid. PAREJO GAMIR, J.A.; RODRIGUEZ SAIZ, L.; CUERVO GARCIA, A y CALVO, A: "*Manual de Sistema Financiero Español*". Ed. ARIEL, Barcelona, 6ª Ed., 1993, pág. 185 y sgs.

Es decir:

$$\text{Coeficiente de Garantía} = \frac{\text{Recursos propios}}{x_1 \alpha_1 + x_2 \alpha_2 + \dots + x_n \alpha_n} \geq 0,08$$

lo que significa que el coeficiente de solvencia no será nunca inferior al 8%, porcentaje fijado por el R.D. 1343/1992.

Como numerador, es decir, como recursos propios distingue entre:

- * Recursos propios básicos (capital social o fondo fundacional, reservas efectivas y expresas, etc).
- * Recursos propios de segunda categoría (reservas de regularización, actualización de activos, etc).

No se computarán en el numerador del coeficiente de garantía el exceso de los de segunda categoría sobre el 100% de los recursos propios básicos.

Como denominador, es decir como activos de riesgo, la normativa los clasifica en 4 grupos para su ponderación:

- * Activos con ponderación nula (activos frente a la Administración del Estado y el Banco de España, etc).
- * Activos con ponderación del 20% (activos que representen créditos sobre el Banco Europeo de Inversiones o sobre los Bancos Multilaterales de Desarrollo, etc).

- * Activos con ponderación del 50% (créditos íntegramente garantizados con hipotecas sobre viviendas que ocupe o vaya a ocupar el prestatario o vaya a ceder en arrendamiento, y participaciones hipotecarias sobre estos créditos; valores emitidos con cargo a los Fondos de Titulación Hipotecaria, siempre que su calidad crediticia sea, al menos, igual que la de los créditos hipotecarios subyacentes. Naturalmente este tipo de activos son especialmente importantes en el Balance de las SCH).
- * Activos con ponderación del 100% (activos representativos de créditos no recogidos en los puntos anteriores, acciones y participaciones, acciones sin voto, etc).

En cuanto al coeficiente legal de caja, quedan obligadas a su cumplimiento las SCH tras la entrada en vigor de la O.M. de 26.12.1983 y disposiciones posteriores -O.M. de 21.2.1990 y O.M. de 24.12.1990- y la Circular del Banco de España n.2 de 27 de Febrero de 1990.

La ley 26/1988 reitera la obligación de las SCH de cumplir dicho coeficiente (art. 47).

El coeficiente de caja actualmente vigente según la Circular del Banco de España n.20 de 1992 que desarrolla la Orden Ministerial de 29 de Enero de 1992 alcanza al 3% de los recursos computables, si bien la reducción que este porcentaje implica respecto al 17% anterior no es tal puesto que se ha mantenido la

obligatoriedad de invertir ese 12% de diferencia en certificados del Banco de España.

En el caso particular de las SCH, la Circular del Banco de España 20/1992 establece que los recursos de terceros computables serán los depósitos a plazo, la cesión temporal de activos, las participaciones, financiaciones subordinadas y efectos redescontados o endosados.

5.3.7.7. Riesgos

La Circular del Banco de España n.4/1991, de 14 de Junio exige la clasificación de los riesgos asumidos por las entidades y ofrece un tratamiento distinto en cada caso. Esta norma obedece a la *"necesidad de que las entidades procedan a un riguroso seguimiento de los diferentes riesgos de su negocio"*⁵⁶

Por una parte se clasifican los activos en:

- Activos de muy dudoso cobro. Se trata de activos cuyos titulares están declarados en quiebra o sufran una profunda y notoria crisis de solvencia,... Estas inversiones deben dejar de contabilizarse como activos y se les debe aplicar la correspondiente provisión.
- Activos dudosos. Se dividen en activos dudosos por morosidad (cuando hayan pasado más de tres meses desde su vencimiento sin novación o

⁵⁶ Preámbulo introductorio de la Circular del Banco de España n.4/1991, de 14 de Junio.

prórroga) y activos dudosos por razones distintas a la morosidad (existen dudas razonables respecto al posible cobro ya que su titular presenta una solvencia muy deteriorada).

Por otra parte, los fondos de insolvencia desearán igualar o superar en todo momento la suma de las siguientes coberturas:

a) Activos, que no sean créditos o préstamos hipotecarios, dudosos por su morosidad. El porcentaje de cobertura dependerá del tiempo transcurrido desde el vencimiento de la primera cuota:

- Más de 6 meses, sin exceder de 12: 25%
- Más de 12 meses, sin exceder de 18: 50%
- Más de 18 meses, sin exceder de 21: 75%
- Más de 21 meses, hasta su baja en el activo: 100%

b) Créditos o préstamos hipotecarios dudosos por su morosidad.

Se debe tratar de créditos o préstamos hipotecarios plenamente cubiertos por la garantía:

- Más de 3 años, sin exceder de 4: 25%
- Más de 4 años, sin exceder de 5: 50%
- Más de 5 años, sin exceder de 6: 75%
- Más de 6 años : 100%

c) En Activos dudosos por razones distintas a la morosidad.

Debe estimarse con la máxima prudencia la cuantía no recuperable. Si dicha cuantía es inferior a la cuarta parte de la deuda, la cobertura será como mínimo del 10% y si se estima que el titular tiene pérdidas

continuadas, patrimonio negativo, ... la cobertura será como mínimo del 25%.

Las provisiones del riesgo por insolvencia como mínimo, en cualquier caso, no pueden ser inferiores al 1% de las inversiones crediticias, títulos de renta fija y riesgos de firma de los sectores privado y no residente y del 0,5% en el caso de los créditos hipotecarios.

Además, dichas provisiones deberán dotarse con independencia del resultado del beneficio, incluso en el caso de que éste haya sido negativo.

El Real Decreto 1343/1992 de 6 de Noviembre establece ciertas normas igualmente relacionadas con la solvencia y el control de las entidades de crédito que recogemos en el siguiente cuadro⁵⁷.

NORMATIVA SOBRE GRANDES RIESGOS

	<i>Regulación previa (RD 1370/1985)</i>	<i>Nueva regulación (RD 1343/1992)</i>
1) Definición de Gran Riesgo	—	Más del 10 % R. P. ^a
2) Riesgos con personas o grupos ajenos		
— Máximo	40 % R. P.	25 % R. P.
— Recargo por concentración	× 2 si más de 15 % R. P. × 3 si más de 30 % R. P.	—
3) Riesgos con personas o entidades no consolidables del grupo		
— Máximo	40 % R. P.	20 % R. P.
— Recargo por grupo	× 2 siempre	—
Coef. de riesgo	× 3 si más de 15 % R. P.	—
— Limitación al conjunto de los Grandes Riesgos	× 5 si más de 30 % R. P.	—
	—	800 % R. P.

a. R. P.: Recursos propios del grupo consolidable o de la entidad de crédito prestamista no perteneciente a uno de esos grupos.

Fuente: Elaboración propia, a partir de la normativa citada.

⁵⁷ Tomado de PAREJO GAMIR, J.A.; RODRIGUEZ SAIZ, L.; CUERVO, A. y CALVO, A: "Manual..." Op. cit., pág. 192

Existe, además, un segundo tipo de normas referidas al llamado riesgo-país, es decir, aquel riesgo derivado de circunstancias relativas a la soberanía de los Estados y no vinculadas al tráfico mercantil habitual.

Comprende el riesgo soberano y el riesgo de transferencia, en función de que el deudor último sea el propio Estado o personas físicas o jurídicas residentes en el mismo.

Según la Circular del Banco de España n.4/1991 de 14 de Junio, a la que hemos hecho referencia repetidamente, para determinar la cobertura mínima en cada caso se procede a la siguiente clasificación por grupos de países:

- Países miembros de la OCDE, con monedas nacionales admitidas a cotización en el mercado español de divisas.
- Países no clasificados en ningún otro grupo.
- Países con dificultades transitorias.
- Países dudosos.
- Países muy dudosos.
- Países fallidos.

Las provisiones mínimas sobre el total de riesgo deberán ser:

- a) En el caso de países muy dudosos, la cobertura inicial no debe ser inferior al 50% del riesgo. Transcurrido el primer año de permanencia en dicha categoría, debe incrementarse anualmente el porcentaje hasta el 75 y 90%.

- b) En el caso de países dudosos, la cobertura inicial no debe ser inferior al 20% del riesgo. Transcurrido el primer año de permanencia en dicha categoría, debe incrementarse el porcentaje hasta el 35%.
- c) En el caso de países con dificultades transitorias, el porcentaje de cobertura no debe ser inferior al 15%.

La suma de las coberturas correspondientes a los apartados a), b) y c) anteriores no deben ser inferiores en conjunto al 35% de los correspondientes saldos en riesgo.

En el caso de países no clasificados en ningún otro grupo la cobertura no debe ser inferior al 1,5% de los riesgos contraídos.

5.3.7.8. Tipos de interés y contratos con la clientela

El régimen de los tipos de interés, comisiones y gastos es análogo al de las entidades de depósito: *"las Sociedades de Crédito Hipotecario cumplirán respecto a los tipos de interés, comisiones y gastos repercutibles de sus operaciones y servicios las condiciones que se establecen para las Entidades de Depósito en la Orden Ministerial de 17 de Enero de 1981, en cuanto les sea aplicable por naturaleza"*, establecía ya el art. 7 de la Orden Ministerial de 22 de Junio de 1982.

En el mismo sentido se manifiestan la O.M. de 3 de Marzo de 1987 y la O.M. de 12 de Diciembre de 1989 que, aunque derogó a aquélla, mantiene la libertad de tipos de interés que ésta instauró.⁵⁸

Por lo que respecta a las normas a cumplir por las SCH en los contratos con su clientela, debemos remitirnos a la Ley de Intervención y Disciplina de 29 de Julio de 1988, que faculta al Ministerio de Economía y Hacienda para establecer que los contratos de las operaciones activas y pasivas de las entidades de crédito deben formalizarse por escrito, especificando con claridad los derechos y obligaciones de cada parte, exigiendo además que la publicidad oral o escrita de dichas operaciones no induzca a error, sea representativa de las condiciones reales de las mismas y respete a la competencia.

Haciendo uso de las facultades otorgadas por la ley de 29 de Julio de 1988, el Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España a través de una O.M. de 12 de Diciembre de 1989 y de la Circular del Banco de España n.8 de 7 de Septiembre de 1990 disponen las siguientes directrices:

- a) En cuanto a información sobre los tipos de interés.

Se deberán hacer públicos los tipos de interés preferenciales, los tipos de interés de los descubiertos en cuentas corrientes y, en particular, los tipos de interés que se apliquen para la compra de una vivienda mediante un crédito hipotecario aunque sea de forma meramente indicativa.

⁵⁸ Vid. PAREJO GAMIR, J.A., RODRIGUEZ SAIZ, L., CUERVO GARCIA, A. "Manual..." Op. cit., pág. 229.

Además, en particular, las SCH están obligadas a comunicar al Banco de España mensualmente los tipos de interés medios de los créditos concedidos y de los depósitos en pesetas.

b) En cuanto a las comisiones.

Pueden ser libremente establecidas, pero deben obedecer a servicios realmente prestados y deben fijarse previa y públicamente (el Banco de España debe ser informado puntualmente) y nunca pueden superar las tarifas anunciadas.

c) En cuanto a los contratos.

Será obligatoria la entrega de una copia del documento contractual al cliente siempre que lo solicite y además en los siguientes casos: apertura de una cuenta corriente o de ahorro, depósitos a plazo...

En dicho documento contractual debe exponerse de forma clara y precisa el tipo de interés nominal, la periodicidad de los devengos de intereses, los gastos que puedan ir por cuenta del cliente y los derechos de éste en el caso de realizar amortizaciones anticipadas.

d) En cuanto a la publicidad.

Debe ser autorizada por el Banco de España, que puede solicitar su modificación o cese si cree que induce a error o no respeta a la competencia.

5.3.8. Promotores y constructores y sociedades de arrendamiento financiero inmobiliario

Según el artículo 9 del Real Decreto 685/1982 de 17 de Marzo, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 2/1981, las emisiones de títulos de renta fija con garantía hipotecaria que realicen los promotores, constructores y sociedades de arrendamiento financiero inmobiliario, estarán al amparo de la legislación sobre el Mercado Hipotecario si cumplen las siguientes condiciones:

- a) Llevar un mínimo de 5 años en el ejercicio de su actividad.
- b) Las hipotecas sobre bienes inmuebles habrán de estar constituidas de forma tal que dichos bienes serán la garantía de los títulos emitidos.
- c) Los bienes que garanticen la emisión tienen que someterse a las normas sobre tasación dictadas por el Mercado Hipotecario.

Hay que hacer notar que los promotores, constructores y sociedades de arrendamiento financiero que cumplan con los requisitos anteriormente enunciados no están facultados para emitir títulos hipotecarios (cédulas, bonos y participaciones hipotecarias), sino tan sólo están facultados para emitir títulos de renta fija con garantía hipotecaria a los que se les puede dar el tratamiento fiscal, financiero y de control que ofrece la legislación sobre el Mercado Hipotecario. En concreto, se vienen a equiparar dichas obligaciones hipotecarias, que no son títulos hipotecarios, con los bonos hipotecarios, que sí lo son.

Por otra parte, tal como señala A. MADRID PARRA⁵⁹, el término "*promotor*" es totalmente genérico. En el proyecto del Real Decreto 685 se hablaba de promotores que tuviesen por objeto la realización de actividades inmobiliarias, sin embargo, manteniendo la terminología de la Ley 2/1981, la redacción definitiva del Real Decreto 685/1982 habla simplemente de promotor.

5.3.9. Participación conjunta de Intermediarios

"El Ministerio de Economía y Comercio podrá autorizar la realización de emisiones conjuntas de títulos con responsabilidad solidaria, tanto para intermediarios financieros que participan en el Mercado Hipotecario, como para aquellos que individualmente no alcancen los recursos propios mínimos exigidos, siempre que el conjunto de los intermediarios emisores alcance un grado de solvencia y especialización suficiente". (Art. 10 Real Decreto 685/1982).

5.3.10. Sociedades de Tasación

Las incluimos como entidades participantes puesto que facilitan el funcionamiento y desarrollo del Mercado Hipotecario, es decir en un sentido amplio, y no en el sentido restringido utilizado por el art. 2 del R. Decreto 685/1982, como ya señalamos anteriormente.

⁵⁹ MADRID PARRA, A. "*El Mercado Hipotecario...*" Op. cit., pág. 1.119

Las Sociedades de Tasación existen con anterioridad a la regulación sobre el Mercado Hipotecario, pero justo es reconocer que la Ley 2/1981 del Mercado Hipotecario y el R.D. 685/1982 que la desarrolla les otorgan un papel fundamental.

Los bienes que han de constituir la garantía de los préstamos hipotecarios susceptibles de ser movilizados en el Mercado Hipotecario tienen que estar obligatoriamente tasados de acuerdo con unos criterios técnicos y homogéneos. Incluso el R.D. 685/1982 explicita claramente que dicha tasación deberá efectuarse con anterioridad a la emisión de los títulos.

La tasación asegura que el bien constituye una garantía suficiente para el prestamista, tanto si éste decide movilizar el préstamo hipotecario -en cuyo caso constituiría también garantía suficiente para los inversores- como si no, por lo que supone un tipo de práctica muy usual y que puede asimilarse a una estimación del precio que alcanzaría dicho bien en el mercado, en el caso de que tuviese que ser ejecutada la garantía⁶⁰.

Con anterioridad al Real Decreto 1289/1991 de 2 de Agosto, la tasación podía efectuarse tanto por servicios creados en el seno de las propias entidades participantes, o bien encargándose su realización a sociedades especializadas.

A partir del R.D. 1289/1991 necesariamente deben ser éstas las que se encarguen de la tasación.

⁶⁰ Mientras la tasación es simplemente conveniente para la sociedad cuando concede un préstamo hipotecario, es preceptiva si dicho préstamo va a movilizarse en el Mercado Hipotecario.

En este último caso, la sociedad de tasación tiene que reunir los siguientes requisitos⁶¹:

- 1- Revestir la forma de Sociedad Anónima, domiciliada en territorio nacional.
- 2- Contar con un capital mínimo de 25 millones de pesetas, desembolsado en un 50% como mínimo.
- 3- Contar con un número mínimo de 10 profesionales vinculados a la sociedad como personal de la misma, o bien, simplemente, como profesionales libres.
- 4- Estar inscrita en el Registro Oficial que a tal efecto llevará el Banco de España.

Además, en la Orden de 7 de Diciembre de 1984 sobre determinados aspectos del Mercado Hipotecario, se establece que todos los informes emitidos por la Sociedad de Tasación tendrán que venir firmados por el profesional que los realizó, que responde de la correcta aplicación de los criterios legales en esta materia.

En cuanto a su importancia para el propio funcionamiento del Mercado Hipotecario, es incuestionable, pues no hay que olvidar que el volumen total de títulos hipotecarios puestos en circulación en el Mercado Hipotecario es una variable que depende de los préstamos hipotecarios concedidos, los cuales, a su vez, se cuantifican en función de la tasación o valoración de los bienes que sirven como garantía hipotecaria de aquéllos.

⁶¹ Arts. 39 y 40 del R.D. 685/1982.

5.3.11. Fondos de Regulación del Mercado Hipotecario

5.3.11.1. Introducción

Los Fondos de Regulación del Mercado Hipotecario -en adelante FRMH- carecen de personalidad jurídica, y su dirección, administración y representación será llevada a cabo por sociedades gestoras constituidas como Sociedades Anónimas con un capital mínimo de 25 millones de pesetas.

Aun cuando los FRMH carezcan en sí mismos de personalidad jurídica, y por tanto no son intermediarios financieros, puede asegurarse que su protagonismo de cara al mercado secundario es enorme. Con su creación, la Administración ha tratado de garantizar un grado suficiente de liquidez de los títulos hipotecarios.

Esta liquidez podía ejercerse por otras vías: la propia cotización en Bolsa, el mercado de valores por excelencia, o mediante la simple posibilidad de que los emisores compren, vendan o pignoren sus propios títulos. Sin embargo, con la existencia de las FRMH se trata de asegurar que esta liquidez va a ser una característica real y permanente de los títulos hipotecarios.

De esta forma, los FRMH nacen por imperativo legal y con la finalidad de potenciar el atractivo de los títulos hipotecarios frente a los inversores, facilitando así la canalización de fondos hacia el sector de la construcción y la vivienda, que es el objetivo último, en definitiva, del Mercado Hipotecario.

De esta forma, a diferencia de los Fondos de Inversión Mobiliaria y de los Fondos de Inversión en activos del mercado monetario, cuya finalidad es la

administración de activos financieros de forma tal que se le compensen riesgos y rendimientos, en el caso de los FRMH la finalidad primordial es dotar al Mercado Hipotecario de un grado suficiente de liquidez, que garantice la fluidez del mercado secundario y la fácil, rápida y no muy costosa transmisión de los títulos, dado que uno de los aspectos que más van a considerar los potenciales inversores es la facilidad de recuperación de las cantidades invertidas.

Mediante la compra y venta de los títulos hipotecarios en el mercado, los FRMH consiguen una cierta estabilidad en la evolución de las cotizaciones, fomentando de este modo la financiación de la construcción y adquisición de viviendas.

Secundariamente, perseguirán una razonable distribución del riesgo mediante una adecuada composición de su activo, como los Fondos de Inversión Mobiliaria, a cuya normativa se recurre subsidiariamente⁶².

Según la Orden Ministerial de 22 de Junio de 1982 la cartera de un FRMH tiene una constitución muy exacta, admitiéndose exclusivamente:

- Títulos hipotecarios, en un porcentaje mínimo del 30% del activo, aún cuando se permitan desviaciones de este límite.
- Los antiguos Certificados de Regulación Monetaria (hoy desaparecidos).
- Pagarés del Tesoro.
- Depósitos en Entidades de Depósito.
- Dinero en metálico.

⁶² Art. 94 del R. Decreto 685/1982.

- Activos financieros que por su seguridad y garantía autorice el Ministerio de Economía y Hacienda.

Con lo que se restringe bastante su activo, que según el Real Decreto 685/1982 podía estar constituido, además de por títulos hipotecarios, por cualquier activo financiero apto para la inversión en los fondos de inversión mobiliaria.

El límite del 30% sobre el total del activo establecido para los títulos hipotecarios se suaviza al permitir su incumplimiento a cambio del compromiso por parte de las Entidades partícipes en los FRMH de aportar en todo momento títulos hipotecarios suficientes para alcanzar aquel porcentaje.

Este compromiso es difícil de cumplir en la práctica, no obstante, dado que, salvo autorización del Ministerio de Economía y Hacienda, las entidades emisoras no pueden mantener en cartera títulos hipotecarios que representen más del 5% del volumen de emisión, ni mantenerlos más de 3 meses, con lo que comprometerse a aportar títulos hipotecarios "*en cualquier momento*" es un cierto contrasentido.

Como ya hemos señalado, al carecer las FRMH de personalidad jurídica, su auténtica intervención en el Mercado Hipotecario se realiza a través de Sociedades Gestoras de los FRMH, que necesariamente revestirán la forma de Sociedades Anónimas, cuyo objeto es precisamente la administración, dirección y representación de los FRMH⁶³.

⁶³ La actuación del Fondo Público de Regulación del Mercado Hipotecario - único F.R.M.H. que existe - y su Sociedad gestora es analizada en el apartado 5.5.4.3.3. de este mismo capítulo.

La Orden Ministerial de 5 de Julio de 1982 permite que las Sociedades Gestoras de los Fondos de Inversión Mobiliaria gestionen también los FRMH.

De hecho, lo que se les exige es una condición genérica respecto al cumplimiento de los requisitos planteados por el Reglamento del Mercado Hipotecario: estar constituidas como Sociedades Anónimas -las Gestoras de Instituciones de Inversión Colectiva han de ser constituidas como Sociedades Anónimas necesariamente según la Ley 46/1984 de 26 de Diciembre (art. 27.1)- y tener un capital mínimo de 25 millones -en la Ley 46/1984 se les exigen recursos propios mínimos de 50 millones-, con lo que reúnen todas las condiciones⁶⁴.

La Orden Ministerial de 5 de Julio establece además como condiciones accesorias la modificación de los Estatutos de dichas sociedades -al ampliarse el objeto social incluyendo la gestión de los FRMH- y la inclusión en la denominación de una referencia a los FRMH, así como la solicitud correspondiente a la autoridad administrativa. No se hace ninguna referencia en cuanto a la posibilidad de que dicha solicitud sea denegada, por lo que se entiende que será concedida de oficio.

⁶⁴ Incluso la Ley 46/1984 es más estricta al exigir que dichos recursos propios se mantengan en situación de fácil realización. Hay que señalar que aunque no es lo mismo capital que recursos propios, aquí se asimilan.

5.3.11.2. Fondo público de regulación del Mercado Hipotecario

"El objeto exclusivo del Fondo es la adquisición, tenencia, disfrute, administración en general y enajenación de los títulos hipotecarios que se regulan en la citada Ley 2/1981, de 25 de Marzo, y demás activos aptos para su inversión. con objeto de asegurar la liquidez y la evolución estable de las cotizaciones en los citados títulos hipotecarios, y fomentar la financiación de la construcción y adquisición de viviendas" (art. 2 del Reglamento de Gestión del Fondo Público de Regulación del Mercado Hipotecario).

El Fondo Público de Regulación del Mercado Hipotecario se constituye mediante Escritura Pública el 5 de Agosto de 1982, y fue inscrito el 28 de Febrero de 1983 en el Registro Especial de Fondos de Regulación del Mercado Hipotecario del Ministerio de Economía y Hacienda.

El patrimonio inicial del Fondo es de 200 millones de pesetas, aportados y desembolsados íntegramente por el B.H.E., que además se constituye en Entidad Depositante del Fondo⁶⁵.

El Fondo se constituye con una previsión de duración ilimitada, comenzando sus actividades a partir del momento de la inscripción en el Registro Especial de FRMH del Ministerio de Economía y Hacienda.

Desde la propia Administración se ha apoyado firmemente la existencia del

⁶⁵ El depositario, en este caso el B.H.E., percibirá de la Sociedad Gestora de dicho Fondo una remuneración por los servicios prestados.

FRMH de carácter público, otorgándosele incluso ventajas frente a los posibles FRMH de carácter privado, a través del Real Decreto 1623/1985, de 28 de Agosto⁶⁶, aunque es cierto que *"no existiendo en 1985 más que el Fondo Público de Regulación del Mercado Hipotecario, es normal que se pretendiera impulsarlo y consolidarlo también desde la normativa jurídica aplicable"*⁶⁷.

Su finalidad prioritaria será -al igual que en los FRMH de carácter privado- garantizar la liquidez y evolución estable de las cotizaciones, y en última instancia canalizar fondos a la financiación de la construcción y adquisición de viviendas.

El B.H.E. -con participación mayoritaria en él- será el encargado de constituir la Sociedad Gestora del FRMH de carácter público. El Consejo de Administración de dicha Sociedad Gestora estará integrado por un mínimo de 7 consejeros y un máximo de 11, de los cuales 3 serán designados por el Gobierno en representación del Ministerio de Economía y Hacienda, Banco de España e Instituto de Crédito Oficial.

El B.H.E. será la entidad depositaria del FRMH público, y tendrá a su cargo la custodia de los valores mobiliarios y activos financieros del mismo.

En él podrán participar cualesquiera de las entidades emisoras del Mercado Hipotecario mediante la suscripción de certificaciones de participación en el Fondo. Es misión -entre otras- de la Sociedad Gestora del Fondo Público de

⁶⁶ B.O.E. de 13 de Septiembre.

⁶⁷ MADRID PARRA, A., "El Mercado Hipotecario..." Op. cit., pág. 1.112. Nota n. 201.

Regulación del Mercado Hipotecario emitir -junto con el B.H.E., entidad depositaria- los certificados de participación en el Fondo.

Otras funciones de la Sociedad Gestora del FRMH son⁶⁸:

- 1- Dirigir, administrar y representar al Fondo.
- 2- Ejercer los derechos económicos derivados del patrimonio de aquél.
- 3- Acordar el reparto de beneficios.
- 4- Llevar la contabilidad del Fondo, diferenciándola de la contabilidad propia de la Sociedad Gestora.
- 5- Rendir cuentas y facilitar información.
- 6- Determinar el valor de las participaciones.
- 7- Autorizar el reembolso de participaciones.
- 8- Comprar y vender activos y títulos hipotecarios, seleccionándolos en función de sus finalidades.

Como remuneración por los servicios prestados, la Sociedad Gestora del FRMH de carácter público percibirá una comisión que no puede superar determinados límites.

Por su parte el B.H.E., reglamentariamente encargado de constituir la Sociedad Gestora, y como entidad depositaria del Fondo, tiene también muy determinadas sus funciones⁶⁹:

⁶⁸ Arts. 6 y 7 del Reglamento de Gestión del F.P.R.M.H. de 5 de Agosto de 1982, inscrito en el Registro Especial de F.R.M.H. el 28 de Febrero de 1983.

⁶⁹ Art. 8 y 9 del Reglamento de Gestión del F.P.R.M.H. de 5 de Agosto de 1982, inscrito en el Registro Especial de F.R.M.H. el 28 de Febrero de 1983.

- 1- Garantizar la custodia de los activos del Fondo.
- 2- Expedir resguardos justificativos de la custodia.
- 3- Cobrar los intereses y derechos económicos de los activos custodiados.
- 4- Gestionar la suscripción o el reembolso de participaciones en el Fondo.
Para ello mantendrá una cuenta con el Fondo en la que irá contabilizando las cantidades abonadas o percibidas por cuenta del mismo.
- 5- Pagar los beneficios repartidos a favor de las participaciones en circulación.
- 6- Rendir cuentas ante los partícipes de las operaciones realizadas y del cumplimiento de sus obligaciones.

Además, tienen que emitir (junto con la Sociedad Gestora) los certificados de participación en el Fondo.

Por otra parte, las cantidades que en concepto de remuneración por sus servicios pueda percibir la Sociedad Gestora serán abonadas a través de la cuenta que la entidad depositaria -es decir, el B.H.E.- tiene con la Sociedad Gestora.

Se calculará el patrimonio del Fondo -deduciendo del activo real el pasivo exigible- y se dividirá en participaciones, todas iguales y sin valor nominal. Los tenedores de las participaciones tienen derecho de propiedad sobre los bienes del Fondo. Cada participación estará representada por un certificado de participación y su tenedor se constituye en partícipe del Fondo. La Sociedad Gestora deberá llevar un registro de los certificados emitidos, de los partícipes -los certificados emitidos son nominativos, por lo que se conoce la identidad de los partícipes en

cualquier momento- y de los cambios producidos, así como sus transmisiones, etc⁷⁰.

Los partícipes en el Fondo pueden ser cualquiera de las Entidades con autorización a participar en el Mercado Hipotecario, como antes señalamos.

En el caso de que la entidad participe en el Fondo sea emisora, la solicitud de ingreso en el Fondo mediante la compra de participaciones deberá acompañarse de la misma solicitud que se exige para la admisión de sus valores a cotización oficial en Bolsa. Tendrán que especificarse las emisiones que han motivado en cada caso tales participaciones⁷¹.

En la solicitud de suscripción de los certificados de participaciones en los que se formaliza la participación en el Fondo, se ofrecerán distintas modalidades de pago al mismo. El desembolso será cobrado por el Depositario. En cada caso se explicitarán los activos en que se materializa el desembolso.

A petición del partícipe en el Fondo, se podrán reembolsar las participaciones representadas por los correspondientes certificados de participación, aunque en determinadas circunstancias ya regladas, el Fondo puede retrasar el pago del reembolso un máximo de 2 meses para no perjudicar su actividad.

⁷⁰ En función de la normativa recogida en el Reglamento de Gestión del F.P.R.M.H. de 5 de Agosto de 1982, inscrito en el Registro Especial de F.R.M.H. el 28 de Febrero de 1983.

⁷¹ Art. 16 del Reglamento de Gestión del F.P.R.M.H. de 5 de Agosto de 1982.

El Fondo obtiene sus recursos⁷²:

- a) Del cobro de las suscripciones de participación.
- b) De los fondos que se obtengan en los mercados monetarios.
- c) De la pignoración de títulos hipotecarios.
- d) De los préstamos o créditos que pueda concederle el B.H.E. Estos préstamos serán a un plazo inferior a 1 año.
- e) Cualesquiera otros canales autorizados por la legislación vigente.

Hay que tener en cuenta que el Fondo está autorizado a invertir en activos que reporten una rentabilidad segura y no le hagan incurrir en un elevado grado de riesgo.

Para poder invertir en otros activos financieros, el Fondo debe previamente dar cumplimiento a los límites legales que le vienen impuestos: el Fondo mantendrá permanentemente un volumen de títulos hipotecarios de los intervenidos por él, que oscilará entre el 0.55% del nominal vivo de las emisiones de cada partícipe intervenidas por el Fondo y el 15% como máximo de las mismas⁷³.

La Sociedad Gestora es la encargada de decidir en qué punto de la banda se colocará el Fondo en cada momento. En ocasiones puede intervenir incluso manteniéndose por encima del 15% del nominal vivo de la emisión. En este caso la decisión ha de adoptarse por mayoría absoluta del Consejo de Administración

⁷² Art. 18 del Reglamento de Gestión del F.R.P.M.H. de 5 de Agosto de 1982.

⁷³ Art. 19 del Reglamento de Gestión del F.R.P.M.H. de 5 de Agosto de 1982.

de la Sociedad Gestora (que como ya señalamos cuenta con 3 consejeros designados por el Gobierno en representación del Ministerio de Economía y Hacienda, Banco de España e Instituto de Crédito Oficial).

Los beneficios obtenidos por el Fondo serán íntegramente distribuidos entre los participantes, salvo que la Sociedad Gestora tome el acuerdo de retener una parte -que no podrá exceder del 50%- para dotar reservas. Los beneficios se determinarán conjuntamente a través de la cuenta de resultados. En dicha cuenta se desglosarán⁷⁴:

- 1- Los rendimientos normales de los títulos hipotecarios mantenidos por el Fondo.
- 2- Plusvalías derivadas de la enajenación de valores.
- 3- Minusvalías derivadas de la enajenación de valores.
- 4- Rendimientos obtenidos de otros activos financieros, dado que el Fondo está autorizado a diversificar su inversión dentro de un margen.
- 5- Restantes rendimientos.
- 6- Gastos financieros.
- 7- Gastos del Fondo, constituidos exclusivamente por la Comisión devengada a lo largo del ejercicio económico por la Sociedad Gestora del Fondo, como remuneración de sus servicios.

Cualquier modificación del Reglamento deberá ser acordada por la Sociedad Gestora y el Depositario, previa autorización de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Hacienda.

⁷⁴ Art. 24 del Reglamento de Gestión del F.P.R.M.H. de 5 de Agosto de 1982.

Toda modificación se elevará a Escritura Pública y se inscribirá en el Registro Mercantil y en el Registro Especial de Fondos de Regulación del Mercado Hipotecario.

Analizando desde un punto de vista crítico la actuación del F.P.R.M.H. hay que señalar que no ha sido especialmente brillante, aunque las condiciones del mercado han sido las que, indudablemente, menos han propiciado su éxito. En palabras de C. CUERVO: *"Otro elemento que existía buscando promover la liquidez, fue el Fondo Público de Regulación del Mercado Hipotecario o los fondos privados que tampoco cumplen esta tarea de forma efectiva. Está limitado por la diversidad de las emisiones, la segmentación del mercado y la estructura que le imposibilita adoptar un papel activo de forma que se constituya en centro del mercado"*⁷⁵.

En suma, el F.P.R.M.H. ha jugado un papel muy limitado en cuanto al desarrollo de un mercado secundario de títulos hipotecarios, que era la función para la cual fue diseñado.

En la práctica, toda su actividad ha girado en torno al automercado organizado por el B.H.E. y la eliminación de los excesos de autocartera de Cajas de Ahorro y SCH⁷⁶.

Paralelamente el F.P.R.M.H. ha atendido a las obligaciones administrativas impuestas por la Ley sobre Régimen Fiscal de Determinados Activos

⁷⁵ CUERVO, C.: *"Cambiar la ley para dinamizar el mercado"*. Publicado en la Prensa el 30-10-1989.

⁷⁶ El Real Decreto 1.623/1985 de 28 de Agosto limita la autocartera al 5% de las emisiones.

financieros de 1985⁷⁷ en el sentido de intervenir cualquier transmisión de títulos hipotecarios que no haya sido ya intervenida por un fedatario público. Esta limitación en la transmisión de títulos hipotecarios, a la que nos referiremos más adelante, la mantiene posteriormente con la Disposición Adicional Tercera de la Ley 24/1988 de 28 de Julio sobre Regulación del Mercado de Valores.

5.3.11.3. Fondos de regulación del Mercado Hipotecario de carácter privado

A pesar de todas las buenas intenciones de la Ley 2/1981, no existe actualmente ningún fondo de regulación distinto del F.P.R.M.H.

5.3.12. Asociación Hipotecaria Española

Esta Asociación se constituye en 1983 como entidad sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica propia y con plena capacidad de obrar. Sus miembros - que inicialmente fueron Bancaya Hipotecaria, Hinvinsa, Hispano Hipotecario, Inversa, La Caixa, Caja de Ahorros de Madrid y Banco Hipotecario de España - se dividen en dos grupos: los asociados de pleno derecho, que participan en el Mercado Hipotecario, y las llamadas entidades adheridas, que llevan a cabo actividades relacionadas con el Mercado Hipotecario, tales como la Dirección General de la Vivienda, dependiente del M.O.P.T.

Las actividades de la Asociación Hipotecaria Española (en adelante

⁷⁷ Disposición Adicional Cuarta de la Ley 14/1985 de 29 de Mayo.

A.H.E.) se han dirigido fundamentalmente a la defensa y representación de los intereses de las entidades de crédito que operan en el Mercado Hipotecario ante la Administración, encontrándose de hecho entre sus fines, tal como señalan los Estatutos Sociales de la A.H.E. de Julio de 1985, la colaboración con la Administración en el perfeccionamiento de la normativa reguladora del Mercado Hipotecario, promoviendo a tal efecto la realización de estudios sobre el mismo.

La Administración, a través de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, ha facilitado a la A.H.E. la comunicación de sus puntos de vista más relevantes, discutiendo en el seno de distintos grupos de trabajo las problemáticas planteadas, como hemos podido comprobar (y seguiremos comprobando) en diversas ocasiones a lo largo de nuestra exposición en este Capítulo.

Animada por una positiva actitud por parte de la Administración, la A.H.E. elaboró un importante conjunto de observaciones referidas fundamentalmente a las líneas maestras de distintas normativas aún en proyecto o ya aprobadas, sugiriendo también posibles vías de reforma.

A la vista de que el mantenimiento de tales canales de información resultaba muy fructífero, se decidió instituirlos de forma permanente, creándose a instancias del B.H.E. la "*Comisión para el análisis de alternativas a la actual configuración del Mercado Hipotecario*", en 1989, apoyada por distintos grupos de trabajo. En dicha Comisión están representados portavoces de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, Dirección General de Tributos,

Dirección General de Arquitectura y Vivienda, Banco de España⁷⁸, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Banco Hipotecario de España y de la propia A.H.E.

Existen cinco grupos de trabajo en el seno de la Comisión, dedicados a las siguientes materias:

- 1- Grupo de trabajo sobre indexación de créditos.
- 2- Grupo de trabajo sobre tasación.
- 3- Grupo de trabajo jurídico.
- 4- Grupo de trabajo sobre participaciones hipotecarias.
- 5- Grupo de trabajo sobre modelos extranjeros de securitización.

El estado de los estudios y las conclusiones que han visto la luz en cada uno de ellos están comentadas en los apartados correspondientes de esta Tesis Doctoral. En general, puede decirse que todos los grupos interesados en este mercado abogan por su transformación a finales de los ochenta, al encontrarse éste actualmente en crisis⁷⁹. No obstante, las recientes modificaciones introducidas por el Real Decreto 1289/1991 y por la Ley de 7 de Julio de 1992 ya reforman algunos de los aspectos señalados, como veremos más adelante.

A nivel internacional, la A.H.E. representa a sus asociados ante la Federación Hipotecaria Europea, participando tanto en sus órganos de adminis-

⁷⁸ La A.H.E. ha mantenido, independientemente de otros contactos con la Administración, fluidas relaciones con el Banco de España, con la finalidad de homogeneizar y aclarar distintos puntos de la vigente normativa de inspección de las entidades de crédito aplicables a las entidades participantes en el Mercado Hipotecario.

⁷⁹ Ver el epígrafe 5.6. de este mismo capítulo.

tración, como a través de las reuniones de sus grupos de trabajo, Comité Ejecutivo y Grupos Económico-Financiero y Jurídico. Ha colaborado igualmente en la publicación de numerosos estudios y trabajos, tratando de centralizar información a fin de poder aventurar algunas hipótesis de futuro. Fundamentalmente se estudia a fondo la elaboración de la directiva de la C.E. sobre liberalización del crédito hipotecario en el seno de la Comunidad.

Esta es también la razón por la que puede resultar especialmente interesante para los miembros asociados a la A.H.E. la toma de contacto con las técnicas, actitudes y prácticas profesionales de sus competidores comunitarios, lo cual puede lograrse a través de los canales de comunicación permanentes establecidos entre la A.H.E. y la Federación Hipotecaria Europea.

Hay que tener en cuenta que se vive en la actualidad un período de grandes e importantes cambios dentro del marco legal y económico que determina dichas actividades. Así, en palabras de M.J. BAUDHUIN: *"La Ley española de Regulación del Mercado Hipotecario es un ejemplo de ello, la Ley sobre Vigilancia del Crédito en los Países Bajos promulgada en 1978, la nueva Ley bancaria francesa, en vigor desde hace escasos meses, la nueva Ley alemana para el sector del crédito. actualmente en fase legislativa parlamentaria, el Libro Verde referente al futuro estatuto de las "Building Societies" publicado hace unas semanas por el Gobierno Británico, son otros ejemplos.*

A este conjunto de iniciativas legislativas a nivel nacional, se une las de la Comunidad Europea tendentes a relanzar la integración financiera de la misma

y especialmente la creación de un mercado común de crédito hipotecario"⁸⁰.

Dado que la legislación de la C.E. en materia de crédito hipotecario va encaminada más bien por la vía del reconocimiento de las prácticas propias de cada país que por la armonización, parece interesante conocer y tomar contacto con las prácticas efectivamente desarrolladas fuera de nuestras fronteras, a fin de abordar con más conocimiento el reparto de mercado que tendrá lugar cuando tal integración se lleve a cabo.

De hecho, incluso se está recomendando desde la propia Federación Hipotecaria Europea, y a través de la A.H.E. en el caso español, la armonización previa -en una extensión que sí podría ser discutida- que asegurase un grado de competencia razonable y no distorsionada.

Por otra parte, la A.H.E. sigue representada en el Comité de Financiación de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, pues si bien entre sus fines no se encuentra el ánimo de lucro, lógicamente un mejor funcionamiento del Mercado Hipotecario favorecería el beneficio de sus asociados, así como del Subsector Vivienda, que es el fin que trata de favorecerse en última instancia en la promulgación de la normativa que lo regula.

No se trata pues de un intermediario financiero, pero sus miembros sí lo son -salvo las entidades adheridas, que como hemos visto, desarrollan actividades relacionadas con el Mercado Hipotecario, pero no participan en él⁸¹- y en

⁸⁰ Discurso pronunciado por BAUDHUIN, M.J. en el Primer Congreso Internacional del Mercado Hipotecario celebrado en Madrid en Octubre de 1984.

⁸¹ Art. 31.1. del Real Decreto 685/1982.

atención a sus intereses y a un mejor funcionamiento del Mercado Hipotecario, trata de coordinar incluso la actuación de sus propios asociados, motivando el intercambio de información sobre prácticas comerciales, etc., que procure finalmente criterios uniformes en el ejercicio de la actividad profesional de sus socios.

5.4. Las condiciones y requisitos de las operaciones activas y pasivas

5.4.1. Operaciones activas o de cobertura

Las operaciones activas o de cobertura que pueden llevarse a cabo en el seno del Mercado Hipotecario son de dos tipos: la concesión de préstamos con garantía de hipoteca - que garantiza el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el deudor mediante el contrato de préstamo- y la concesión de avales hipotecarios.

De las dos operaciones, la más importante es, sin duda, la concesión de préstamos hipotecarios.

El artículo 24 del Real Decreto 685/1982 establece que: *"Los préstamos hipotecarios que sirvan de cobertura a las emisiones de bonos y cédulas hipotecarias, deberán tener como finalidad la financiación de la construcción, rehabilitación y adquisición de viviendas, obras de urbanización y equipamiento social, construcción de edificios agrarios, turísticos, industriales y comerciales, y cualquier otra obra o actividad"*.

Asimismo, los préstamos hipotecarios no podrán exceder del 80% de la

tasación del bien en el caso de financiación a la construcción, rehabilitación o adquisición de viviendas.

En cuanto a la concesión de avales, pueden ser otorgados por cualquier persona física o jurídica partícipe o no en el Mercado Hipotecario, y el prestamista avalista tendrá que constituir en contragarantía hipotecaria a favor de la entidad avalista una hipoteca inmobiliaria.

Dicha hipoteca inmobiliaria debe reunir los requisitos señalados en el Mercado Hipotecario para ser movilizada en él. En cualquier caso, el prestatario avalado tiene que dedicar los fondos que percibe a los fines descritos: construcción, rehabilitación o adquisición de viviendas, obras de urbanización y equipamiento social, etc.

Es decir, que tanto en el caso de los créditos o préstamos hipotecarios como en el de los avales hipotecarios, se trata de operaciones finalistas, cuyo objetivo es la financiación de viviendas y otros inmuebles, y el fomento del sector.

5.4.1.1. Préstamos con garantía de hipoteca

5.4.1.1.1. *Introducción*

La concesión de préstamos con garantía de hipoteca es la principal operación activa que se realiza en el seno del Mercado Hipotecario. Aunque cualquier entidad puede proceder a la concesión de préstamos hipotecarios, para que un préstamo hipotecario pueda ser movilizado, es decir refinanciado, a través

del Mercado Hipotecario, deberá reunir determinados requisitos que marca la Ley 2/1981.

Así, los bienes hipotecables, a efectos de ser movilizados en el Mercado Hipotecario, han de reunir dos condiciones: gozar de un valor estable y de un valor duradero. Por esta razón, se excluyen del Mercado Hipotecario los créditos hipotecarios garantizados por los siguientes bienes:

- a) El derecho de usufructo.
- b) Las concesiones administrativas.
- c) Los derechos de superficie, pastos, aguas, leñas y semejantes.
- d) Los edificios e instalaciones situados fuera de ordenación urbana y los terrenos sobre los que se hubieren autorizado obras de carácter provisional en los términos fijados por uno u otro supuesto en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, cuando tal circunstancia conste registralmente⁸².

También se excluyen a aquellos bienes que se encuentren embargados, que tengan hipotecas anteriores, etc.

La finalidad básica de las operaciones de préstamo hipotecario debe ser la financiación de los bienes inmuebles señalados por la Ley 2/1981 y a los que ya hemos hecho referencia previamente⁸³. Sin embargo, cabe hacer las siguientes matizaciones⁸⁴:

⁸² Enumerados en el art. 4 de la Ley 2/1981.

⁸³ Vid. MADRID PARRA, A. *"El Mercado Hipotecario..."* Op. cit., pp. 467 a 485.

⁸⁴ Art. 5 de la Ley 2/1981.

- 1- La finalidad básica de los fondos es la que arriba se ha señalado, pero consecuentemente con el resto de la normativa existente, se alude al carácter de especialización de esta Ley: "*...a que se refiere esta Ley*". Lógicamente, pueden existir otras operaciones de préstamo con otras finalidades, pero no estarán amparadas ni regidas por la Ley 2/1981.
- 2- Sería necesario articular un mecanismo de control que garantizase efectivamente que los fondos obtenidos se destinan a tales finalidades.
- 3- El Mercado Hipotecario actual se diseña para la financiación y fomento del sector de la construcción, aunque surgiese en sus orígenes como un mecanismo de movilización del crédito territorial en general.

Por tanto, es muy lógico que su finalidad básica sea la financiación de la construcción y adquisición de viviendas.
- 4- Resultan especialmente consideradas por el Mercado Hipotecario la construcción y adquisición de viviendas de carácter social, al señalar la Ley 2/1981 en su artículo 5º: "*En ningún caso podrán ser excluidos como bienes hipotecables las viviendas de carácter social que gocen de protección pública.*"

Los préstamos que sirven de cobertura para la emisión de títulos hipotecarios han de estar garantizados mediante hipoteca. La hipoteca ha de ser de primer rango y además sobre el pleno dominio de la totalidad de la finca.

En el caso de existir hipotecas anteriores o limitarse de alguna forma el dominio habría que cancelar dichas cargas previamente.

Hay que señalar también que en ningún momento la Ley 2/1981 obliga a

que el bien hipotecado y el bien al que se aplica la financiación sea la misma cosa. Normalmente coinciden, pero no es algo obligatorio. Lo que sí exige la Ley 2/1981 es que el bien objeto de financiación sea un bien inmueble, con las características señaladas anteriormente, y que el bien que sirva como hipoteca reúna las dos condiciones de estabilidad y durabilidad de su valor.

5.4.1.1.2. *Necesidad de tasación de los bienes hipotecados*

Ya hemos establecido que los préstamos que vayan a ser movilizados en el Mercado Hipotecario, han de estar garantizados con hipoteca sobre bienes inmuebles.

El bien que ha de servir de garantía o de cobertura al préstamo hipotecario, es decir, el bien sobre el que se ha de constituir la hipoteca, tiene que reunir, como ya hemos señalado, determinadas condiciones en cuanto a estabilidad de su valor.

Lógicamente, estos requisitos sólo tienen que cumplirse en el caso de que se desee poner en circulación el préstamo hipotecario en el Mercado Hipotecario.

Si esta posibilidad no entra en los planes del acreedor, no es necesario que la garantía reúna tales condiciones. Sin embargo, sí es conveniente en cualquier caso, para la defensa de los propios intereses del acreedor, puesto que el bien hipotecado debe servir como garantía en caso de incumplimiento de las obligaciones por parte del deudor y por tanto es importante que represente cobertura

suficiente; la forma de asegurarse de ello es someterlo a una valoración o tasación.

Resulta necesario establecer reglas y normas que permitan valorar de forma prudente, adecuada y homogénea a los bienes que sirven de garantía a los préstamos hipotecarios, ya que estos últimos van a servir de cobertura para la emisión de títulos valores. Por esta razón, el artículo 7.1 de la Ley 2/1981 establece:

"Para que un crédito hipotecario pueda ser movilizado mediante la emisión de títulos regulados en esta Ley, los bienes hipotecados deberán haber sido tasados por los servicios de tasación de las entidades a que se refiere el artículo segundo, o bien por otros servicios de tasación que cumplan los requisitos que reglamentariamente se establecerán".

Es fundamental que el bien objeto de hipoteca sea tasado, puesto que el artículo 5 de la Ley 2/1981 señala:

"Si por razones de mercado o por cualquier otra circunstancia que haga desmerecer el precio del bien hipotecado el valor del mismo desciende por debajo de la tasación inicial en más de un 20%, la institución financiera podrá exigir la ampliación de la hipoteca a otros bienes, a menos que el deudor opte por la devolución de la totalidad del préstamo o de la parte de éste que exceda del importe resultante de aplicar a la tasación actual el porcentaje utilizado para determinar inicialmente la cuantía del mismo".

Estas cautelas tratan de reforzar la garantía que para el acreedor supone la hipoteca.

Aunque el Mercado Hipotecario permite la circulación de los créditos hipotecarios, no permite que se movilicen la totalidad de los créditos hipotecarios pertenecientes a los activos del emisor, pues existen límites para la emisión de títulos hipotecarios, como veremos más adelante.

Por otra parte, el préstamo hipotecario no puede alcanzar el 100% del

valor de tasación del bien hipotecado. Actualmente, el préstamo hipotecario no debe superar el 80% en el caso de una vivienda, tanto rehabilitada como de nueva construcción, el 70% en el caso de bienes terminados y el 50% en el caso de obras en curso o en el caso de solares.⁸⁵

Así pues, es fundamental distinguir claramente entre la cantidad que puede entregar la entidad como financiación, y el valor de tasación del bien que sirve como garantía del préstamo. Generalmente coinciden el bien al cual se va a aplicar la financiación y el bien que sirve de garantía para el acreedor, pero no necesariamente.

La Ley 2/1981 al referirse a la tasación, establece también que ésta pueden realizarla sociedades especializadas precisamente en la tasación de este tipo de bienes, a las que ya nos referimos anteriormente en esta investigación⁸⁶, desapareciendo con la nueva normativa -Real Decreto 1289/1991, de 2 de Agosto- aquellos departamentos especializados precisamente en tasaciones que pertenecían a la propia entidad que concedía el préstamo.

La tasación deberá efectuarse según los términos y criterios dictados por la Administración.

Con el paso del tiempo, puede suceder que el bien que sirve como garantía y que constituyó el objeto de la hipoteca, experimente oscilaciones en su valoración, de tal forma que aplicando los mismos criterios que en la primera tasación, los resultados obtenidos fuesen muy diferentes. Cuando esta variación

⁸⁵ Vid. Real decreto 1289/1991, de 2 de Agosto.

⁸⁶ Vid. apartado 5.3.10. de esta Tesis Doctoral.

excede del 20%, la entidad emisora está obligada a poner en marcha los mecanismos previstos por la Ley 2/1981 en su artículo 5 para restablecer los límites de la garantía.

Sin embargo, también hay que tener en cuenta que, a medida que transcurre el tiempo, como el deudor hipotecario va haciendo frente a sus obligaciones, el capital pendiente de amortización, es decir, la deuda efectiva con el acreedor hipotecario va disminuyendo, por lo que aunque la garantía se devalúe puede que siga cubriendo correctamente los límites establecidos.

Por otra parte, tras el "*boom*" del mercado inmobiliario, lo normal ha venido siendo que sucediera exactamente lo contrario, es decir, que el bien hipotecado -que no siempre es un inmueble, pero sí generalmente- aumentara su valor.

En el propio Real Decreto 685/1982 que desarrolla la Ley del Mercado Hipotecario de 1981 se establece que el Ministerio de Economía y Hacienda debería concretar los requisitos y normativas que deben observar las tasaciones de los bienes -de carácter indispensablemente estable y duradero- para poder ser admitidos en garantía de títulos hipotecarios, y lo hace a través de la Orden Ministerial de 7 de Diciembre de 1984 sobre valoración de bienes en el Mercado Hipotecario, que viene a derogar las Ordenes Ministeriales de 14 de Junio de 1982 y 10 de Enero de 1983 en algunos de sus apartados.

En algunos casos, se había considerado excesivamente compleja toda la información que se exige en los formularios de tasación, aunque era lógico que la Administración se ocupara de que no existiera ningún fraude en este sentido, pues si desapareciera el rigor de las tasaciones, el inversor perdería confianza en

los títulos emitidos con la garantía de dichas tasaciones. Sin embargo, parece que en algunos casos se había extremado el celo de forma exagerada.

En cualquier caso, el Ministerio de Economía y Hacienda se reserva la posibilidad de comprobar la veracidad de las tasaciones de acuerdo con las normas establecidas, pudiendo incluso imponer sanciones en caso de incumplimiento. La entidad de tasación, además, tiene responsabilidad civil y penal, así como económica hasta 50 millones de pesetas, en el supuesto de cualquier perjuicio que pudiera derivarse de la tasación efectuada.

Ya la Orden Ministerial, de 7 de Diciembre de 1984⁸⁷ trató de agilizar y simplificar los trámites burocráticos exigibles, pero respetando a un tiempo las cautelas lógicas a fin de que las garantías operasen efectivamente como tales ante cualquier situación. A. Cortina señalaba acertadamente:

*"...lo que ha de significar un menor coste y plazo de realización de las tasaciones, sin perder coherencia con la intención del legislador de asegurar la calidad de las mismas, como última garantía en la que reposa todo el Mercado Hipotecario."*⁸⁸

Posteriormente se promulgó la Orden Ministerial de 4 de Octubre de 1985, que vino a completar la Orden Ministerial anterior⁸⁹.

El informe de tasación consta de dos partes. En la primera se hacen figurar las circunstancias del bien y de su entorno.

En algunos casos hay que hacer estimaciones respecto al valor futuro del inmueble. Esto es típico cuando se encuentra en construcción.

⁸⁷ B.O.E. de 12 de Enero de 1985.

⁸⁸ CORTINA, A. "Las Sociedades..." Op. Cit., pág. 18.

⁸⁹ B.O.E. de 12 de Noviembre de 1985.

En esta primera parte del informe se deben hacer constar circunstancias inmateriales: el régimen de tenencia del inmueble, la categoría del inmueble, el tipo de entorno, ... así como circunstancias materiales, tales como la calidad de la construcción, estado de conservación, ...

En la segunda parte del informe figura la tasación propiamente dicha, y en ella se valora el inmueble según los coeficientes técnicos establecidos. Los riesgos posibles que puede sufrir el bien se tratan de cubrir mediante contratos de seguros.

En definitiva, se trata de estimar el valor que dicho bien alcanzará en el mercado a fin de que sirva de garantía suficiente tanto para los inversores como para la entidad emisora de los mismos.

Con posterioridad se aprueba la Orden Ministerial de 28 de Julio de 1989⁹⁰ sobre valoración de bienes en el Mercado Hipotecario, que con sus disposiciones anexas trata de homogeneizar y clarificar las obligaciones en esta materia.

En la actualidad, el Real Decreto 1289/1991, de 2 de Agosto ha refundido en una sola norma toda la regulación en materia de tasación dispersa en diversas Ordenes Ministeriales. Dicho Real Decreto ha normalizado y simplificado la regulación técnica de las tasaciones, modificando además los importes máximos de los créditos hipotecarios que pueden conceder las entidades sobre el valor de tasación en el caso de construcción o rehabilitación de viviendas, un 70% en el caso de otros bienes terminados y un 50% en el caso de obras en curso o solares.

⁹⁰ B.O.E. de 3 de Agosto de 1989.

5.4.1.1.3.- *Los seguros vinculados a la financiación de la vivienda*

En el Mercado Hipotecario es frecuente que las entidades emisoras concierten algún tipo de seguro con una entidad especializada a fin de aumentar las garantías y los atractivos para el potencial inversor.

También es cierto que se está imponiendo la tendencia de asociar la concesión de un crédito hipotecario a la necesidad de que el deudor hipotecario concierte un seguro.

Existen a este respecto dos tipos de seguros que suelen imponerse: sobre el bien hipotecado -es decir, cualesquiera de los seguros que cubren los riesgos en el hogar o vivienda- y los seguros que tienden a garantizar la solvencia del deudor, como es el caso de los seguros de vida y accidentes, que cubren los riesgos de muerte e invalidez.

Puede parecer un cierto abuso -y así lo ha hecho constar la Unión de Consumidores y Usuarios- que tales operaciones se vinculen, dado que es ilegal que se obligue a prestaciones complementarias cuando se acuerda un determinado negocio.

Sin embargo, es plenamente razonable, además de estar consagrados por la práctica, que exista un seguro que cubra cualquier riesgo que pueda sufrir el bien hipotecado.

Hay que tener en cuenta que si el bien que sirve de garantía al préstamo sufre cualquier daño, la garantía disminuye. Independientemente de que el

acreedor pudiera ir contra el patrimonio del deudor para cobrarse la diferencia, lo cierto es que la garantía ha disminuido.

Así pues, parece que asegurar el bien hipotecado, generalmente una vivienda, es algo de buen sentido común y que, en definitiva, favorece a todos, incluido el propio deudor hipotecario, puesto que le permite garantizar el valor de un bien que le pertenece.

Normalmente, se obliga a que el deudor tome el seguro por el valor de la hipoteca y a favor de la entidad financiera que concedió el crédito hipotecario.

En caso de hacerse efectivo el seguro, la entidad financiera percibe la hipoteca y el préstamo queda automáticamente amortizado. Realmente, se trata de un supuesto de amortización anticipada del crédito hipotecario.

De la misma forma que los seguros que tratan de garantizar el valor del bien hipotecado suelen considerarse muy convenientes, los seguros que recaen sobre el propio deudor en los términos expuestos son muy discutibles.

En el caso de muerte del deudor, el seguro evita que los sucesores puedan encontrarse con problemas de solvencia frente a los acreedores de la persona fallecida. Sin embargo, puede suceder que los sucesores desearan mantener el crédito hipotecario en las condiciones pactadas y atender a las obligaciones derivadas del mismo a lo largo del tiempo, pero, por el hecho de existir tal seguro, se produce la amortización anticipada del crédito hipotecario, aun cuando esta amortización no fuese deseada por deudores o acreedores.

Este tipo de seguro, en opinión de A. Madrid Parra⁹¹ tiene el doble inconveniente de que produce la amortización anticipada del crédito automáticamente y con independencia de la opinión de las partes y sin que los deudores hayan incurrido en ningún incumplimiento de sus obligaciones.

Sin embargo, si el deudor no sufre ningún siniestro, pero se declara insolvente, por ejemplo, el seguro no le cubriría porque el riesgo asegurado no es el incumplimiento o la insolvencia del deudor, sino su fallecimiento o invalidez.

Desde la perspectiva del Mercado Hipotecario, se contempla muy positivamente este tipo de seguros, puesto que lógicamente, su existencia tiende a reforzar la solidez de las garantías de cara a los inversores, por lo que puede considerarse como un factor muy favorable para el desarrollo del mercado.

Un seguro que impida el deterioro del bien inmueble que sirve de hipoteca para el crédito existente a favor de la entidad emisora, asegura los intereses económicos de los inversores e impide que se devalúe el valor de la garantía.

Igualmente, un seguro a favor de la entidad emisora en caso de muerte o invalidez del deudor hipotecario, asegura la solvencia del mismo o de sus herederos en caso de siniestro y refuerza las garantías de los tenedores de títulos.

5.4.1.2.- Avaless Hipotecarios

Cuando una entidad financiera concede un aval -y dicho aval puede ser

⁹¹ MADRID PARRA, A. "El Mercado Hipotecario..." Op. cit., pág. 1035.

prestado por cualquiera de las entidades partícipes en el Mercado Hipotecario, excluyendo a los promotores, constructores y sociedades de arrendamiento financiero- está garantizado el pago del principal e intereses del prestamista.

El préstamo puede haber sido concedido, a su vez, por cualquier entidad financiera, sea o no partícipe en el Mercado Hipotecario.

Cuando el prestatario obtiene un aval, a cambio, como contragarantía, ofrece una hipoteca. De esta forma, el riesgo asumido por la entidad avalista -los avales concedidos tienen la consideración de "*capitales en riesgo*"⁹²- se encuentra garantizado por una hipoteca sobre un bien inmueble. Si el prestatario incumple sus obligaciones, la entidad avalista hará frente a la deuda de aquél, puesto que le prestó su aval, pero luego ejecutará la hipoteca que el prestatario constituyó a su favor.

De esta forma, cualquier crédito que se garantice mediante aval se transforma en un crédito avalado y si dicho aval está garantizado mediante hipoteca, el crédito se transforma a su vez en un crédito hipotecario.

Dado que los avales concedidos tienen la consideración de capitales en riesgo, existen ciertas cautelas que las entidades avalistas deben observar.

En ocasiones, el aval no cubre la totalidad del préstamo. Entonces, no se considerará que el préstamo sea un crédito hipotecario. El contrato de préstamo se transforma en un crédito hipotecario en el caso de que el aval cubra la totalidad del principal e intereses de la deuda.

⁹² Art. 6 de la Ley 2/1981.

En cualquier caso, ni los avales hipotecarios ni los préstamos avalados pueden servir como cobertura para la emisión de títulos hipotecarios en el Mercado Hipotecario⁹³. La explicación es la siguiente: la entidad que avala el préstamo no tiene en su activo dicho préstamo, no le pertenece. La entidad que ha concedido el préstamo avalado por la otra, no lo tiene hipotecado a su favor, luego tampoco puede emitir.

La única forma de que el crédito pasase a ser hipotecado y pudiese negociarse en el Mercado Hipotecario, sería que el prestatario no cumpliera sus obligaciones económicas. Entonces el acreedor ejecutaría el aval, y así la entidad avalista pasa a ser acreedora hipotecaria frente al deudor.

5.4.2.- Operaciones pasivas

Las operaciones pasivas reguladas por la Ley 2/1981 del Mercado Hipotecario consisten en la emisión de los tres tipos de títulos hipotecarios contemplados por la Ley: cédulas, bonos y participaciones hipotecarias, independientemente de que las Entidades participantes puedan captar depósitos⁹⁴ o emitir y transmitir obligaciones, con garantía o sin ella, al margen del Mercado

⁹³ "... El importe de estos avales no se tomará en cuenta en la Entidad avalista, a los efectos de calcular el límite máximo de emisión de los títulos..." (art. 6 de la Ley 2/1981).

⁹⁴ En el caso de las S.C.H. este tipo de operaciones está muy restringido, limitándose su objeto social a la contratación de depósitos a un mínimo de 12 meses, la realización de operaciones de ahorro vinculado y, naturalmente, la emisión de títulos hipotecarios.

Hipotecario y de acuerdo con la legislación vigente⁹⁵.

Nosotros vamos a centrarnos concretamente en la emisión de títulos hipotecarios, pues es ésta la operación pasiva característica del Mercado Hipotecario, ya que el resto de las otras posibles operaciones no están expresamente reguladas por la Ley 2/1981 y ésta las considera complementarias a la emisión de títulos hipotecarios.

Por tanto, aún cuando nos ocupemos de la emisión de títulos hipotecarios, dichas emisiones no tienen que ser necesariamente las únicas que desarrolle la entidad.

Pueden existir incluso emisiones de otros tipos de títulos, como ya hemos señalado, y pueden concederse asimismo créditos no hipotecarios. En ambos casos, las operaciones no estarán sometidas a la regulación de la Ley 2/1981.

En cualquier caso, *"la realización de estas emisiones se ajustará a las normas administrativas sobre emisiones de títulos valores de renta fija."*⁹⁶

Según el artículo 43.1 del Real Decreto 685/1982, sólo pueden recibir la denominación de títulos hipotecarios las cédulas, bonos y participaciones hipotecarias, como ya dijimos.

Tales títulos son los instrumentos financieros a través de los cuales se movilizan o refinancian los créditos hipotecarios en el Mercado Hipotecario.

Los créditos hipotecarios -generalmente destinados a la compra de una

⁹⁵ Art. 1 de la Ley 2/1981.

⁹⁶ Art. 11 de la Ley 2/1981.

vivienda, aunque no exclusivamente a este fin⁹⁷ - son de largo plazo. El Mercado Hipotecario ofrece la posibilidad de refinanciarlos en plazos más cortos, puesto que nunca el plazo de amortización puede superar al del crédito, con lo que además aumenta el atractivo de la inversión para los tenedores de títulos, como ya señalamos anteriormente.

Tampoco se les permite a las entidades participantes en el Mercado Hipotecario refinanciar el 100% del valor de amortización de créditos hipotecarios pertenecientes a su activo. Así, existen unos límites cautelares que impiden que la totalidad de los créditos hipotecarios sirvan como cobertura de la emisión de los títulos y se diseñan mecanismos para restablecer las garantías necesarias en caso de que la entidad supere los límites fijados. En caso de que la entidad no ponga en marcha dichos mecanismos correctivos, será sancionada.

La entidad obtiene su rentabilidad del diferencial de intereses entre sus operaciones activas y pasivas⁹⁸. El interés ofrecido a los tenedores de los títulos nunca puede superar al pagado por los deudores hipotecarios. Así lo exige la Ley y, lógicamente, así les interesa que suceda a las entidades financieras.

Además, el emisor siempre conserva en su cartera los créditos hipotecarios, pues no se trata de una transmisión de los mismos. En el único caso

⁹⁷ Así, el art. 4 de la Ley 2/1981 establece: "*La finalidad de las operaciones de préstamo a que se refiere esta Ley será la de financiar, con garantía de hipoteca inmobiliaria, la construcción, rehabilitación y adquisición de viviendas, obras de urbanización y equipamiento social, construcción de edificios agrarios, turísticos, industriales y comerciales y cualquier otra obra o actividad*".

⁹⁸ Además, naturalmente, del beneficio económico derivado de la recuperación de un capital que hubiese permanecido inmovilizado un largo período de tiempo hasta el vencimiento del crédito.

en el que podría hablarse de transmisión es en el de las participaciones hipotecarias, que es el título hipotecario en que hay más estrecha relación entre el crédito hipotecario y el título que lo moviliza, pero en cualquier caso no es una transmisión formal, puesto que la entidad sigue gestionando el crédito y éste sigue inscrito a su favor. La entidad emisora de la participación junto con el tenedor de ésta gozan de acción ejecutiva frente al deudor hipotecario.

En el caso de las cédulas hipotecarias, eran en principio muy limitadas las entidades que podían emitir las: Banco Hipotecario de España, las restantes Entidades Oficiales de Crédito cuyos Estatutos se lo permitan, las Cajas de Ahorros Confederadas y las Sociedades de Crédito Hipotecario. Con posterioridad, como ya señalamos anteriormente, se autoriza a la Caja Postal de Ahorros, Banca Privada y cooperativas de crédito.

De todos los títulos hipotecarios existentes, las cédulas hipotecarias son la figura estelar del Mercado Hipotecario actual. La ley 2/1981 trató de conferirles un marcado carácter de agilidad y flexibilidad, que pretendió compensar limitando escrupulosamente las entidades facultadas para sus emisiones a fin de evitar posible fraudes.

Para garantizar la emisión de cédulas hipotecarias, se puede acudir a los créditos hipotecarios pertenecientes al activo de la entidad emisora, siempre que no hayan servido como cobertura para la emisión de bonos o participaciones hipotecarias, y respetando los límites de garantía que marca la Ley. Además como ya hemos señalado, tras la reforma introducida por el Real Decreto 1289/1991, también pueden servir como cobertura para la emisión de Cédulas las

participaciones hipotecarias pertenecientes a la cartera de la entidad.

La característica más peculiar de las cédulas hipotecarias, es que no necesitan inscripción registral. En el resto de los títulos hipotecarios se procede a realizar una nota marginal en la inscripción del crédito hipotecario existente en el Registro de la Propiedad en la que consta que existe una emisión de títulos garantizados con dicho crédito hipotecario y que se encuentra a su vez garantizado por hipoteca sobre bienes inmuebles⁹⁹.

Por esta razón el artículo 12 de la Ley 2/1981 establece:

"...El capital y los intereses de las cédulas estarán especialmente garantizados, sin necesidad de inscripción registral, por hipoteca sobre todas las que en cualquier tiempo consten inscritas a favor de la Entidad emisora, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial universal de la misma".

Sin embargo, es muy cuestionable que dicha hipoteca especial y no inscrita tenga validez en la práctica, precisamente porque carece de la publicidad que otorga la inscripción en el Registro de la Propiedad.

Por otra parte, hay que señalar el hecho de que la garantía de las cédulas hipotecarias, como en el resto de los títulos hipotecarios, bonos y participaciones, son los créditos hipotecarios a favor de la entidad emisora, pero si, por cualquier razón, dichos créditos no fuesen suficientes para satisfacer la deuda que la entidad emisora ha contraído con los tenedores de los títulos, sigue obligada, como cualquier deudor frente a sus acreedores, respondiendo con todos sus bienes, presentes y futuros.

Es decir, que los créditos hipotecarios sirven como garantía de los títulos

⁹⁹ Tampoco es necesaria dicha inscripción en el caso de participaciones hipotecarias de suscripción limitada.

hipotecarios, pero no suponen un límite a la responsabilidad del emisor frente a los tenedores.

Por otra parte, tampoco los deudores hipotecarios pueden verse perjudicados por el hecho de que existan emisiones de títulos respaldadas con el crédito que se les concedió, siempre y cuando, lógicamente, atiendan correctamente al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato de préstamo hipotecario que acordaron con la entidad emisora.

Como ya señalamos anteriormente, los acreedores hipotecarios tendrán preferencia respecto al resto de los acreedores no hipotecarios, es decir, sobre los créditos hipotecarios. En unos casos (bonos y participaciones) la protección se basa en la inscripción registral -nota marginal añadida a la inscripción de la hipoteca en el Registro de la Propiedad¹⁰⁰- y en el caso de las cédulas hipotecarias, la protección se basa en el cumplimiento del art. 12 de la Ley 2/1981.

5.5.- Títulos hipotecarios

5.5.1.- Cédulas hipotecarias

5.5.1.1.- Introducción: características generales

Las cédulas hipotecarias son un tipo especial de títulos hipotecarios de gran tradición en nuestro país, pues nuestra legislación ya alude a ellas en el Decreto-Ley de 5 de Febrero de 1869, en nuestro Código de Comercio (del artículo 199

¹⁰⁰ Art. 13 de la Ley 2/1981.

al 211), en la Ley de 2 de Diciembre de 1972 y en el Código Civil (artículo 336).

El Decreto de 24 de Julio de 1875, posteriormente elevado a Ley el 17 de Julio de 1876, establecía que el Banco Hipotecario era el único emisor de las cédulas hipotecarias.

La entidad emisora, en lugar de ceder directamente los créditos hipotecarios existentes en su cartera¹⁰¹, emitía títulos valores que tenían como garantía los créditos hipotecarios existentes en su patrimonio y que permitían acción ejecutiva contra ella.

Precisamente a causa de la importancia que los inversores de cédulas hipotecarias otorgaban a la entidad emisora, se concedió al Banco Hipotecario de España el privilegio de monopolio de emisión de cédulas hipotecarias, lo que permitió un correctísimo funcionamiento de este mercado, dado que el Banco Hipotecario de España, independientemente de que se nacionalizara por Decreto-Ley el 20 de Julio de 1962, había estado controlado desde antiguo por el Estado y mostró una probada solvencia en toda su trayectoria como emisor.

Sin embargo, al conceder en exclusiva este privilegio al Banco Hipotecario de España, el resultado fue que numerosos créditos hipotecarios concedidos por otras entidades financieras nacionales no pudieron ser movilizados, con lo que se

¹⁰¹ La cesión directa de los créditos hipotecarios presentaba múltiples dificultades. Por una parte, porque la hipoteca necesitaba inscripción registral - a fin de asegurar su publicidad - y Escritura pública, lo cual encarecía los trámites. Además, existía el problema de la lejanía geográfica del bien inmueble hipotecado, pues el inversor desconocía en muchos casos su estado de conservación, lo cual generaba desconfianza.

perdió una brillante oportunidad de ampliar el mercado, máxime cuando tampoco se desarrolló un mercado secundario de renegociación de las cédulas emitidas por el Banco Hipotecario Español, sino que *"las mismas cédulas hipotecarias han operado más bien como instrumento de inversión inmovilizada a largo plazo."*¹⁰²

Con posterioridad el Banco de Crédito a la Construcción es autorizado junto con el Banco Hipotecario de España¹⁰³ a la emisión de cédulas hipotecarias, aunque tras su absorción por éste en 1982 esta medida queda sin efecto.

Hay que señalar, por otra parte, que aunque es bien cierto que el Banco Hipotecario de España disfruta del privilegio de emisión de cédulas hipotecarias en todo el territorio nacional a partir del Decreto de 24 de Julio de 1875, el Código de Comercio de 1885 establece en su Sección Undécima sobre Compañías y Bancos de crédito territorial:

*"Corresponderán principalmente a la índole de estas Compañías las operaciones siguientes: 1º Prestar a plazos sobre inmuebles y 2º Emitir obligaciones y cédulas hipotecarias."*¹⁰⁴

Con lo que parece dar libertad a la emisión de éstas últimas por las entidades de crédito territorial.

El Código de Comercio añade:

¹⁰² MADRID PARRA, A. *"El Mercado Hipotecario"* Op. cit., pág. 144.

¹⁰³ Real Decreto - Ley 31/1978 de 31 de Octubre.

¹⁰⁴ Artículo 199 del Código de Comercio.

*"Los préstamos se harán sobre hipoteca de bienes inmuebles cuya propiedad esté inscrita en el Registro a nombre del que constituya aquélla, y serán reembolsables por anualidades."*¹⁰⁵

Y además:

*"Estas compañías no podrán emitir obligaciones ni cédulas al portador mientras subsista el privilegio de que actualmente disfruta por leyes especiales el Banco Hipotecario de España."*¹⁰⁶

Con lo que parece abrir la posibilidad de emitir cédulas hipotecarias a otras entidades distintas del Banco Hipotecario de España, siempre que no sean al portador.

Sin embargo, esta virtual posibilidad queda anulada en la práctica, dado que carece de sentido eliminar de las cédulas su principal atractivo: ser títulos al portador.

Por otra parte, en los Estatutos del Banco Hipotecario de España aprobados en 1928 se reconoce que éste tiene la facultad única de emitir cédulas hipotecarias ya sean nominativas o al portador, con lo que el artículo 201 del Código de Comercio se convierte en "*papel mojado*".

Por fin, la Ley 2/1981 de 25 de Marzo, hoy vigente, pone término al privilegio de emisión del Banco Hipotecario de España, y asienta las bases para la constitución de un Mercado Hipotecario flexible y activo, en el que se emitirán y negociarán tres tipos de títulos valores de características y condiciones bien

¹⁰⁵ Artículo 200 del Código de Comercio.

¹⁰⁶ Artículo 201 del Código de Comercio.

diferentes y que son las cédulas, bonos y participaciones hipotecarias, como ya sabemos.

En su artículo 207, el Código de Comercio establece:

"Las cédulas hipotecarias y obligaciones especiales ... serán nominativas o al portador, con amortización o sin ella, a corto o a largo plazo, con prima o sin prima. Estas cédulas y obligaciones, sus cupones y las primas, si las tuvieran, producirán acción ejecutiva en los términos contenidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil."

Es decir, las cédulas hipotecarias son títulos que otorgan acción ejecutiva contra su emisor, lo cual es una garantía añadida a su carácter de títulos hipotecarios.

Los inversores cedulistas tienen la garantía de la totalidad de los créditos y préstamos hipotecarios que existan en la cartera del emisor¹⁰⁷ que no hayan servido como cobertura para la emisión de otros títulos hipotecarios además de las participaciones hipotecarias propiedad del emisor y si los créditos hipotecarios no resultan suficientes para satisfacer los derechos de los cedulistas, éstos tienen preferencia sobre los demás acreedores para resarcir su deuda en el patrimonio del emisor.

De esta forma, los cedulistas están doblemente favorecidos: por una parte porque al tener derechos sobre los créditos hipotecarios del emisor, gozan de las

¹⁰⁷ El artículo 203 del Código de Comercio establece: *"En ningún caso podrán los préstamos exceder de la mitad del valor de los inmuebles en que se hubiere de constituir la hipoteca..."*.

Actualmente, este porcentaje se ha elevado con la Ley 2/1981 al 70-80% del valor de tasación de los bienes.

En el artículo 206 del Código de Comercio se establece que *"se podrán emitir cédulas hipotecarias por una suma igual al importe total de los préstamos sobre inmuebles"*, sin embargo, la Ley 2/1981 ha limitado esta emisión al 90% del valor de los préstamos.

hipotecas sobre las cuales aquéllos están garantizados, y en segundo lugar, porque se entiende que los cedulistas tienen una hipoteca especial y no inscrita - por el hecho de haber suscrito la emisión de cédulas hipotecarias- sobre los créditos hipotecarios existentes en el patrimonio del emisor.

Por otra parte, si los cedulistas ejecutan su garantía, ésto en nada debe afectar a los deudores hipotecarios de la entidad emisora, pues el artículo 46.3 del Real Decreto 685/1982 de 17 de Marzo por el que se desarrolla el Reglamento de la Ley 2/1981 de 25 de Marzo de Regulación del Mercado Hipotecario, señala que:

"En ningún caso podrá resultar perjudicado el deudor hipotecario por la emisión de títulos a que se refiera la ley."

Unicamente podrá el cedulista ir contra el deudor hipotecario cuando éste incumpla alguna de sus obligaciones.

Vamos a analizar seguidamente la característica que más diferencia a las cédulas hipotecarias del resto de los títulos hipotecarios: la no necesidad de inscripción registral. A esta cuestión, por otra parte muy discutida, ya hemos hecho referencia en la parte introductoria¹⁰⁸.

El artículo 14 de la Ley 2/1981 de Regulación del Mercado Hipotecario establece:

"El capital y los intereses de las cédulas estarán especialmente garantizados, sin necesidad de inscripción registral, por hipoteca sobre todas las que en cualquier tiempo consten inscritas a favor de la Entidad Emisora, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial universal de la misma."

¹⁰⁸ Vid. el apartado 5.4.2. de este capítulo.

Es decir, que existe una hipoteca especial y no inscrita a favor de los cedulistas.

En la práctica es muy discutida la validez de esta hipoteca no inscrita al adolecer de dos requisitos básicos que debe reunir toda hipoteca según nuestro Derecho: especialidad y publicidad. Carece de publicidad puesto que es una hipoteca no inscrita en el Registro y carece de especialidad dado que su objeto es un grupo no determinado y variable de créditos hipotecarios o de participaciones hipotecarias. Y de hecho, si un crédito hipotecario sale de la cartera del emisor, el cedulista ya no puede pretender pago alguno persiguiendo dicho bien, que deja de ser cobertura de su título.

En definitiva, la principal garantía del cedulista consiste en la responsabilidad patrimonial universal de la entidad emisora, pues tal como señala el art. 1911 de nuestro Código Civil:

"Del cumplimiento de las obligaciones responde el deudor con todos sus bienes presentes y futuros."

En el caso de que la entidad emisora incumpla sus obligaciones en cuanto al pago de intereses, amortización o prima, el cedulista puede ejercer acción ejecutiva contra el emisor, pero no puede ejecutar los préstamos hipotecarios que hubiese en el patrimonio de aquél, salvo si el deudor hipotecario incumpliese sus obligaciones, en cuyo caso tendría preferencia respecto a otros posibles acreedores.

Realmente, este último privilegio carece de importancia en la práctica,

dado que, por el elevado grado de especialización de que gozan las entidades operadoras en el Mercado Hipotecario, la mayoría de sus acreedores serían cedulistas y todos gozarían de iguales derechos.

Precisamente por el poco alcance real de estos privilegios se limitó escrupulosamente en un principio el número de entidades facultadas para la emisión de cédulas hipotecarias, aunque, como ya sabemos, se amplió posteriormente el número de entidades emisoras.

Lo cierto es que, independientemente de la discutible validez o alcance de dicha hipoteca especial y no inscrita, nuestra legislación se refiere repetidamente a la misma.

Así, la Ley 2/1981 Reguladora del Mercado Hipotecario habla claramente de una hipoteca especial -que técnicamente se debería denominar subhipoteca especial y no inscrita- a favor de los cedulistas en los mismos términos del artículo 30 de la Ley de 1872 creadora del Banco Hipotecario o del artículo 208 del Código de Comercio.

Por otra parte, el Decreto-Ley 13/1975 de 17 de Noviembre de ordenación económica va aún más allá en su deseo de proteger los derechos de los tenedores de cédulas y afirma que la suscripción de éstas da derecho al disfrute de la citada hipoteca especial, no ya sobre los créditos hipotecarios de la cartera del emisor, sino sobre todos los bienes inmuebles de aquél.

Por suerte, la probada solidez económica del Banco Hipotecario de España¹⁰⁹ ha impedido la aplicación práctica del texto del Decreto-Ley 13/1975, puesto que dicha hipoteca especial y no inscrita, de aplicarse el Decreto, hubiese otorgado al cedulista preferencia sobre cualquier acreedor hipotecario del Banco Hipotecario de España cuya hipoteca sí hubiese estado inscrita y registrada.

En cuanto a la aceptación en el mercado de las cédulas hipotecarias, hay que señalar que han sido precisamente el título más difundido, mientras que los bonos y participaciones hipotecarias han tenido un eco muy escaso, como tendremos ocasión de comprobar más adelante.

Según la Ley del Mercado Hipotecario de 1981, las cédulas hipotecarias son títulos que incorporan un derecho de crédito frente al emisor y gozan de la garantía que supone la cartera de créditos hipotecarios que éste tiene en su patrimonio además de las participaciones hipotecarias propiedad del emisor que hayan sido utilizadas como cobertura.

De ahí que, en el caso de ejercer la acción ejecutiva que la Ley le otorga, el tenedor de los títulos puede ir contra el emisor, pero no contra los deudores hipotecarios.

La pregunta lógica a continuación sería por qué denominar entonces a dichos títulos con el adjetivo de hipotecarios, dado que incluso la "famosa" hipoteca especial carece de alcance real. La explicación parece estar en la inercia,

¹⁰⁹ "Durante más de un siglo de emisiones no se ha dejado de pagar una cédula hipotecaria emitida por el B.H.E.", según MARTOS HERVAS, L. "Aspectos jurídicos del Mercado Hipotecario", Conferencia pronunciada en 1983.

por una parte, y en una pretensión de aludir a la naturaleza de los créditos que dan derecho a dicho título.

De todas formas, la misma ley expresamente recoge tal denominación, en exclusiva, para dichos títulos:

*"Los títulos que se emiten para el Mercado Hipotecario pueden ser de tres clases: cédulas hipotecarias, bonos hipotecarios y participaciones hipotecarias. Estas denominaciones son exclusivas y quedan reservadas para dichos títulos."*¹¹⁰

Asimismo, el cedulista podrá ir contra el patrimonio del emisor cuando éste incumpla sus obligaciones de pago de intereses, amortizaciones o primas si las hubiere, como ya hemos señalado, a tenor de lo dispuesto en el Código Civil:

"Del incumplimiento de las obligaciones responde el deudor con todos sus bienes presentes y futuros."

Pero sin que eso presuponga, como el Decreto-Ley 13/1975 pretendía, que el cedulista tenga derecho hipotecario sobre todos los bienes inmuebles del deudor, ni pueda ejecutar las hipotecas que aquél tuviese, pues se trata de una garantía personal, contra el emisor, pero no real, contra las hipotecas, dado que:

*"En ningún caso podrá resultar perjudicado el deudor hipotecario por la emisión de títulos a que se refiere la Ley"*¹¹¹

No deja de resultar paradójico que, mientras sea discutible la validez y

¹¹⁰ Art. 43.1 del Real Decreto 685/1982 de 17 de Marzo.

¹¹¹ Art. 46.3 del Real Decreto 685/1982 de 17 de Marzo.

alcance de las garantías que respalden la emisión de cédulas hipotecarias, se excluya del Mercado Hipotecario a otros títulos que incorporan sin lugar a dudas una garantía hipotecaria. Nos referimos al caso de las obligaciones hipotecarias¹¹².

Por otra parte, el Real Decreto 1289/1991 de 2 de Agosto introduce medidas destinadas a favorecer la emisión de cédulas hipotecarias, permitiendo que éstas utilicen como cobertura participaciones hipotecarias adquiridas por el emisor. Asimismo, incluye tanto a las cédulas como a las participaciones hipotecarias en el sistema de anotaciones en cuenta (art. 44).

5.5.1.2.- La emisión de Cédulas hipotecarias

Las cédulas hipotecarias han sido el mecanismo fundamental de movilización de créditos hipotecarios en nuestro país. La Ley 2/1981 autoriza a su emisión al Banco Hipotecario de España y a aquellas otras E.O.C. cuyos Estatutos se lo permitan, como es el caso del B.C.I. y B.C.A., puesto que la garantía de sus préstamos es generalmente hipotecaria, así como a las Cajas de Ahorros y a las Sociedades de Crédito Hipotecario (S.C.H.). Posteriormente se

¹¹² Las obligaciones hipotecarias emitidas por promotores, constructores y sociedades de arrendamiento financiero inmobiliario que lleven más de 5 años en el ejercicio de su actividad y que emitan dichos títulos con la garantía de bienes inmuebles de su propiedad pueden acogerse al régimen fiscal y a los controles previstos para los bonos hipotecarios, a los cuales quedan asimilados, como ya dijimos.

faculta a la Caja Postal de Ahorros. Esta última no obtiene su autorización de la Ley 2/1981, que sólo nombra a las otras sociedades, sino de la Ley de los Presupuestos Generales del Estado para 1986, y en la que se hace referencia a la Ley 2/1981, pero ampliando su contenido a la Caja Postal de Ahorros. Posteriormente, la Ley 26/1988 de 29 de Julio¹¹³ autoriza a la Banca privada y cooperativas de crédito a emitir también cédulas hipotecarias.

Por otra parte, estas entidades quedan facultadas para emitir cédulas hipotecarias, pero no en exclusiva, puesto que pueden emitir títulos diferentes a las cédulas e incluso no emitir éstas, pues la Ley no obliga a la emisión, simplemente faculta a la misma.

Respecto a las Sociedades de Crédito Hipotecario, el R. Decreto 685/1982 señala en su artículo 3º:

"Las Sociedades de Crédito Hipotecario podrán participar en el Mercado Hipotecario siempre que cumplan los requisitos exigidos por este Real Decreto y normas que lo desarrollan."

Las S.C.H. son una innovación de la Ley 2/1981, y han sido la vía de participación inicial de la Banca privada en el Mercado Hipotecario, pues de otro modo se habría visto excluida de éste. Por la vía indirecta de las S.C.H., la Banca privada ha venido emitiendo cédulas hipotecarias, aunque más tarde, a partir de la autorización recibida por la Ley 26/1988 sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, haya podido hacerlo de forma directa.

Los requisitos que deben cumplir los agentes autorizados a emitir cédulas

¹¹³ B.O.E. de 30 de Julio.

hipotecarias son:

- 1- Mantener un porcentaje de créditos hipotecarios movilizados del 30% o más de la totalidad de los créditos concedidos.
- 2- El 75% de la cartera de créditos de las S.C.H. tiene que estar invertido en los préstamos hipotecarios que regula la Ley del Mercado Hipotecario.

Este último requisito - suavizado por el Real Decreto 1289/1991 de 2 de Agosto, dado que con anterioridad se exigía un porcentaje del 100% - permite a las S.C.H. una cierta libertad de acción, dado que su objeto único deja de ser la concesión de créditos hipotecarios y la emisión de títulos garantizados con aquéllos.

El otro de los requisitos exigidos, que al menos un 30% de los créditos concedidos sean créditos hipotecarios y movilizados, viene a funcionar como un coeficiente más de los muchos que obligan a las entidades financieras.

Esta condición dispone que si una entidad desea emitir títulos en el Mercado Hipotecario, tiene que dedicar un 30% de sus operaciones activas a éste. En el caso de las S.C.H. el porcentaje se eleva al 75% haciendo del Mercado Hipotecario el objeto principal, pero no exclusivo de su actividad.

El Banco Hipotecario de España sólo esta obligado a cumplir el primer coeficiente, el del 30% de créditos hipotecarios, pues aunque su andadura dentro del Mercado Hipotecario se remonta a más de un siglo, lo cierto es que éste no

es el objeto exclusivo de su actividad, aunque sí uno de los más importantes¹¹⁴.

Una vez que la entidad cumpla cualquiera de los dos requisitos previos para proceder a la emisión, la Ley 2/1981 se preocupa de regular la cuantía de las mismas.

Evidentemente, a la hora de fijar los límites, en el espíritu del legislador está la defensa de los intereses de los cedulistas.

Al regular las cédulas hipotecarias, al legislador le quedaban dos opciones: o bien las configuraba como títulos representativos de créditos hipotecarios, o bien como títulos que representasen un derecho de crédito contra el emisor. Finalmente se optó por la segunda solución, con lo que las cédulas hipotecarias incorporan un derecho de crédito frente al emisor, y no frente a los deudores hipotecarios de éste. De ahí que las acciones ejecutivas que el cedulista pueda ejercer hayan de dirigirse contra aquél, y no pueda ejecutar las hipotecas que éste tuviese a su favor, pues los deudores hipotecarios no han de verse perjudicados salvo si incumpliesen alguna de sus obligaciones, como ya hemos señalado.

Por tanto, y como la garantía de las cédulas está en los créditos hipotecarios existentes en la cartera del emisor, la Ley establece el cumplimiento necesario de una relación entre los créditos existentes y las cédulas emitidas, estableciendo que éstas sólo podrán alcanzar el 90% del volumen total de créditos hipotecarios concedidos por la entidad emisora y participaciones hipotecarias

¹¹⁴ Así, en su objeto social, además de la financiación de la construcción, rehabilitación y adquisición de vivienda libre y protegida, se ocupa de conceder créditos al sector de Hostelería y Turismo en general, así como préstamos especiales al Estado, Ayuntamientos, etc.

propiedad de ésta que sean aptas para servir de cobertura.

Sin embargo, esta formalidad, que fue diseñada para garantía de los tenedores de títulos, presenta grandes dificultades en su cumplimiento.

Por una parte, aunque el volumen de cédulas emitidas que se encuentren en circulación puede ser variable, suele presentar una gran estabilidad, dado que normalmente se amortiza en bloque toda la emisión y ésto sucederá en un plazo no inferior a tres años desde su puesta en circulación¹¹⁵.

Pero si el volumen de cédulas hipotecarias emitidas suele ser estable, no sucede lo mismo con los créditos hipotecarios existentes en la cartera del emisor, por tratarse de un conjunto de créditos heterogéneos en cuanto a sus condiciones, en especial respecto a su amortización, y cuyo único nexo común es que están garantizados como hipoteca. De la misma forma, las participaciones hipotecarias empleadas como cobertura pueden representar derechos sobre créditos participados muy diferentes entre sí.

Normalmente, además, el deudor hipotecario puede amortizar los créditos hipotecarios antes del plazo señalado, lo que unido a la disparidad de los plazos introduce elementos de mayor variabilidad.

En suma, es muy difícil que el emisor controle el volumen total de créditos hipotecarios en su cartera.

Las razones que empujan a la Ley a establecer este límite son claras: puesto que los créditos hipotecarios son la garantía de las cédulas hipotecarias, hay

¹¹⁵ Art. 8 de la Orden Ministerial de 22 de Junio de 1982.

que impedir que se emitan éstas por encima del valor de la garantía, máxime cuando, como ya hemos señalado anteriormente, es muy discutible jurídicamente la validez de esa subhipoteca no inscrita y tácita a favor de los cedulistas sobre los bienes inmuebles de los correspondientes créditos.

La Ley trata de impedir que el emisor defraude a los tenedores por la vía de ir cediendo o amortizando los créditos hipotecarios que debieran constituir la garantía de la emisión, por lo que exige que dicho límite se mantenga en el tiempo. Las infracciones del referido límite del 90% se sancionarán como infracción grave.

También puede considerarse a éste como un nuevo coeficiente de inversión que dichas entidades han de cumplir, puesto que les obliga a reinvertir el 90% del volumen de sus créditos hipotecarios en el Mercado Hipotecario.

Hay que señalar, además, que en el cómputo de los créditos hipotecarios que pueden ser movilizados mediante cédulas hay que descontar aquellos que ya estén afectos a otros títulos hipotecarios, ya sean bonos o participaciones.

Para comprender esta condición basta con recordar que los titulares de bonos o participaciones hipotecarias conservan títulos expresamente afectos a créditos hipotecarios concretos, como así consta registralmente, por lo que tendrían prioridad sobre el cedulista, pues mientras haya constancia registral de una cesión o afectación, la publicidad registral protegerá a un tercer adquirente que actúe de buena fe.

Independientemente de que, en un lógico desarrollo de su actividad

ninguna entidad autorizada desee deliberadamente incurrir en fraude, puede darse desde luego la posibilidad de que involuntariamente se supere el límite del 90% . En este caso la Ley tiene previsto el siguiente mecanismo: si en el plazo de 4 días no se reestablece el porcentaje, la entidad deberá hacer un depósito de efectivo o de fondos públicos en el Banco de España y cuenta, a partir de ese momento, con 4 meses para reestablecer el límite previsto, para lo cual puede adquirir sus propias cédulas, amortizar las que fuere necesario o bien conceder nuevos créditos hipotecarios. En suma, dispone de 4 meses para ofrecer las garantías que la Ley marca a los cedulistas.

Respecto a la naturaleza que deben tener los créditos hipotecarios que hayan de servir como cobertura para la emisión de las correspondientes cédulas, señalaremos que deben tratarse de primeras hipotecas inscritas en el Registro. Es indispensable el requisito de publicidad registral a favor de la entidad emisora, pues cuando la Ley habla de que son créditos hipotecarios en la cartera del emisor, se entiende que pertenecen a éste.

Sin embargo, la Orden Ministerial de 7 de Diciembre de 1984 sobre determinados aspectos del Mercado Hipotecario establecía en su artículo 5:

"Las Sociedades de Crédito Hipotecario podrán, al inicio de su actividad, o posteriormente, en situaciones excepcionales con autorización del Ministerio de Economía y Hacienda, emitir cédulas y bonos hipotecarios con la cobertura de participaciones hipotecarias, con la obligación de sustituirlas por créditos hipotecarios en el plazo de 1 año, a partir de la fecha de cierre de la emisión de aquellos títulos."

Lógicamente, esta Orden Ministerial favorece a las S.C.H. pero no

favorece a los cedulistas, puesto que la garantía de las cédulas hipotecarias queda así mermada. Se planteaba además un problema de difícil solución porque los bonos hipotecarios han de estar afectos -según la Ley 2/1981 del Mercado Hipotecario- a una hipoteca inscrita en el Registro y una participación no lo está.

Además, el Real Decreto 685/1982 que desarrolla el Reglamento del Mercado Hipotecario expresamente señalaba que no podían servir como cobertura para la emisión de títulos hipotecarios, los créditos hipotecarios que estuviesen instrumentados en títulos valores. Como ya sabemos, por otra parte, el Real Decreto 1289/1991 ha modificado esta situación, por lo que actualmente carece ya de importancia el alcance real que hubiera podido tener la contradicción introducida por la O.M. de 7 de Diciembre de 1984.

En cuanto a los requisitos formales que debe tener toda emisión, la Ley 24/1988 de 28 de Julio sobre el Mercado de Valores (B.O.E. de 29 de Julio) proclama el principio general de emisión sin necesidad de autorización previa (salvo en supuestos excepcionales) y sin más requisito que la oportuna comunicación a la Comisión Nacional del Mercado de Valores del proyecto de emisión. La Comisión dará publicidad a las condiciones de la emisión y requerirá una auditoría de los estados financieros de la entidad emisora.

La Comisión Nacional del Mercado de Valores, una vez recibida la comunicación pedirá la elaboración de un folleto de emisión en el que debe contenerse la información necesaria para que los inversores decidan sobre la conveniencia de suscribir dichos valores.

En el folleto de emisión se deben contener los resultados de la auditoría practicada a la entidad emisora, las condiciones de la emisión y los derechos y obligaciones de los posibles suscriptores, sin que puedan posteriormente modificarse dichos extremos.

La Comisión Nacional del Mercado de Valores registrará dicho folleto y verificará el cumplimiento de las condiciones establecidas.

Un extremo que establece la propia Ley del Mercado Hipotecario es que la emisión de cédulas hipotecarias no exige inscripción registral. Aunque esta medida ha sufrido numerosas críticas, la razón de la misma es fundamentalmente económica: las cédulas hipotecarias nacen con el objeto de facilitar fondos al Mercado Hipotecario, que a su vez pretende financiar diversas actividades, entre las cuales está la adquisición de viviendas. La inscripción registral encarece los trámites y sería un coste a repercutir en el deudor hipotecario, al cual se quería precisamente favorecer.

La Ley 2/1981 preveía la transmisión de títulos hipotecarios mediante la simple entrega de los títulos sin necesidad de intervención de fedatario público, bastando con la simple entrega de los mismos¹¹⁶.

Con anterioridad, el Decreto de 19 de Septiembre de 1936 y posteriormente la Ley de 23 de Febrero de 1940 habían exigido la intervención de fedatario público para tales tipos de transmisión, pues, en el clima de inseguridad de la guerra y postguerra, muchos títulos se habían perdido o robado y podían estar transmitiéndose fraudulentamente.

¹¹⁶ Vid. Art. 22 de la Ley 2/1981.

Tras la aprobación de la Ley 14/1985 de 29 de Mayo¹¹⁷ para transmitir títulos hipotecarios no es necesaria la intervención de un fedatario público siempre que dicha transmisión se realice a través de una entidad financiera autorizada a participar en el Mercado Hipotecario o a través de un fondo de regulación¹¹⁸.

Puede afirmarse que la Ley 14/1985 acaba con la opacidad fiscal de las cédulas hipotecarias -especialmente en el caso de las cédulas al portador- y, por tanto, con uno de sus principales atractivos.

Una vez cerrada la suscripción, la entidad emisora, en cumplimiento del artículo 2.2. de la Orden Ministerial de 7 de Diciembre de 1984, deberá comunicar a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera el importe total suscrito, con indicación de su distribución geográfica y personal, así como el interés efectivo a pagar y los gastos de emisión y colocación que se le cargan.

En el caso de que la proporción entre cédulas en circulación y cartera de créditos supere el 90%, la entidad emisora puede proceder a la amortización anticipada de alguna de las cédulas en circulación, eligiéndolas por el procedimiento de sorteo.

También puede suceder que las cédulas, en lugar de devengar intereses periódicamente (cédulas con cupón) no lo hagan (cédulas con cupón cero), y al final del período de amortización se paguen todos los intereses y principal juntos.

¹¹⁷ B.O.E. de 30 de Mayo.

¹¹⁸ Disposición Adicional cuarta de la Ley 14/1985.

5.5.1.3.- Tipos de cédulas hipotecarias

A) Cédulas nominativas

Su principal característica es que pueden transmitirse mediante una anotación escrita en el propio título o en documento independiente. Para que tal transmisión tenga validez, no es necesario que se notifique al deudor, pues éste ni está facultado para consentirla ni para impedirla.

Bastaría con que fuese informado en el momento de la percepción de cualquier cupón, prima, etc., puesto que, al estar el emisor obligado frente al propietario del título, lo lógico es que tal propiedad sea acreditada en el momento en que se le exige el cumplimiento de su compromiso, pero no antes.

La transmisión puede constar en el propio título, en cuyo caso la entidad sólo ha de cerciorarse de la personalidad del último titular, o en documentación independiente.

Precisamente es esta última característica la que diferencia a las cédulas nominativas de las cédulas a la orden, dado que en éstas necesariamente ha de constar la transmisión en el título y en las nominativas es opcional.

Respecto a la responsabilidad de la entidad financiera frente a los tenedores de cédulas nominativas, todo depende del papel que hayan desempeñado: si actúan como intermediarias en la transmisión o si están sustituyendo a la figura del fedatario.

En cualquiera de los casos tienen una gran responsabilidad, pues deben

asegurarse de la legitimidad de la transmisión, de la personalidad de los que intervienen en la misma, de la validez y legalidad de las firmas, etc.

Si simplemente actúan como entidades emisoras a las que se les notifica que dicha transmisión ha tenido lugar -a fin de que se proceda al pago de intereses al último en la cadena de transmisiones- su responsabilidad es más limitada, pues sólo alcanza al cumplimiento de sus obligaciones como deudor.

Asimismo, y puesto que las transmisiones pueden constar en documento independiente al título, tampoco es responsable de que no se hayan producido otras transmisiones de las que no tenga conocimiento. Sin embargo, siempre tendrá certidumbre respecto de la legalidad de las transmisiones que se le presenten, puesto que habrán de estar intervenidas o por fedatario público, o por entidad operadora en el Mercado Hipotecario¹¹⁹.

B) Cédulas a la orden

En la tradición de títulos hipotecarios de nuestro país sólo se reconocía la existencia de títulos nominativos o al portador. Así, por ejemplo, en la Ley de creación del Banco Hipotecario de España -Ley de 2 de Diciembre de 1872- se establece que éste tendrá el privilegio de emisión de cédulas hipotecarias ya fuesen nominativas o ya al portador y en el artículo 31 de dicha Ley se establece:

"Las obligaciones y cédulas hipotecarias, ya sean nominativas o ya al portador, tendrán fuerza de escritura pública ..."

¹¹⁹ Vid. la mencionada Disposición Adicional Cuarta de la Ley 14/1985 de 29 de Mayo (B.O.E. de 30 de Mayo).

En la discusión del Proyecto de Ley hoy vigente se aceptó la enmienda n° 61, con lo que la Ley 2/1981 incorpora, por primera vez, la posibilidad de títulos a la orden, que serán transmitidos mediante endoso expresamente escrito en el propio título, a diferencia de los títulos nominativos en los que pueden constar la transmisión en el propio título o en documento separado, como acabamos de ver.

Realmente, las cédulas a la orden son un tipo intermedio entre las emitidas al portador y las nominativas.

Así, si el endoso se deja en blanco, basta la simple entrega del título para su transmisión, y por tanto en este caso se dice que estaríamos ante una cédula al portador.

En el momento en que el tenedor del título escribiera su nombre en el endoso en blanco, sería el titular y beneficiario de los derechos que le confiere la cédula.

El titular endosa el título, es decir, transmite la propiedad del mismo, cuando escribe en éste la fórmula de "páguese a la orden de ..." y a continuación escribe el nombre o lo deja en blanco (y entonces se transmite por la simple entrega, como si fuese un título al portador). Hay que señalar que, aunque normalmente se suele escribir la fórmula descrita más arriba de "*páguese a la orden de ...*", para que el endoso sea válido no es necesaria ninguna fórmula concreta.

Basta con la firma del endosante para que esté produciendo un endoso en

blanco o al portador. Como posteriormente habrá de intervenir en la transmisión un fedatario público o entidad participante en el Mercado Hipotecario, se tendrá que conocer al endosante, por lo que los endosos en blanco sólo lo pueden ser de forma temporal, a fin de que la Administración se asegure el control fiscal de los beneficios de los rendimientos del capital mobiliario¹²⁰.

C) Cédulas al portador

Son la figura hipotecaria de más difusión y atractivos: para su transmisión basta con la entrega del título, su titular queda en el anonimato, y basta ser tenedor del título para constituirse en beneficiario de los derechos que confiere el activo financiero.

Precisamente por estas características, ha sido el título hipotecario más popular. Baste señalar que el Código de Comercio al hacer referencia (artículo 201) al privilegio del Banco Hipotecario de España en la emisión de títulos hipotecarios hablaba de privilegio de emisión de cédulas al portador¹²¹, aunque los Estatutos del Banco Hipotecario de España señalan expresamente (artículo 105) la posibilidad de emitir cédulas nominativas o al portador¹²², como dijimos.

¹²⁰ Vid. Disposición Adicional Primera de la Ley 14/1985 de 29 de Mayo.

¹²¹ Art. 201 del Código de Comercio: "*Estas Compañías no podrán emitir obligaciones, ni cédulas al portador mientras subsista el privilegio de que actualmente disfruta por leyes especiales el Banco Hipotecario de España*", con lo que parece señalar que el privilegio se refería sólo a los títulos al portador, lo cual no era cierto, aunque es verdad que tenían mayor difusión que los otros.

¹²² Art. 105 de los Estatutos del Banco Hipotecario de 1.928: "*las cédulas hipotecarias serán nominativas o al portador*".

Como ya hemos señalado, las cédulas hipotecarias al portador son las grandes protagonistas del Mercado Hipotecario español, y ya desde el pasado. Tal como señala A. Madrid Parra: *"No se pierda de vista, además, la doble seguridad o confianza que infundían las cédulas al portador: la única entidad que podía emitirlas era el Banco Hipotecario de España y gozaban de la especial cobertura de los créditos hipotecarios de la cartera del Banco, amén de la responsabilidad patrimonial universal del emisor"*¹²³.

Desde la segunda mitad del siglo XIX en que empiezan a ser emitidas por el Banco Hipotecario de España, se reconoce la posibilidad de su transmisión mediante simple entrega.

Con la Guerra Civil, la situación cambia. A fin de evitar la transmisión fraudulenta de títulos perdidos o expoliados sin la autorización de sus auténticos propietarios, el Decreto de 19 de Septiembre de 1936, posteriormente elevado a rango de Ley el 23 de Febrero de 1940, establece la obligatoriedad de la intervención de un fedatario público para que la transmisión sea válida y tenga efectos ante la entidad emisora, que en definitiva es la obligada al pago frente al propietario del título.

La medida, que desde el punto de vista fiscal y de control por parte de la Administración era buena, viene así a romper una situación en la cual se había pretendido dotar al Mercado Hipotecario de títulos de ágil transmisión que resultasen atractivos para los inversores y que facilitasen financiación al sector

¹²³ MADRID PARRA, A. "El Mercado Hipotecario...", pág. 607.

que finalmente se trataba de potenciar, que era el de la vivienda. Si la transmisión se dificultaba o encarecía, los que habrían de soportar de una forma u otra la nueva situación serían los deudores hipotecarios.

La Ley del Mercado Hipotecario de 1981¹²⁴ vuelve a situar al mercado en la situación anterior, devolviendo a las cédulas al portador su primitiva característica. Además, en un contexto económico de creciente presión fiscal, el hecho de que el titular pudiese permanecer en el anonimato permitía una atractiva opacidad fiscal.

Es entonces cuando la Ley 14/1985, de expresa intencionalidad tributaria¹²⁵, establece la exigencia de que las entidades emisoras efectúen las retenciones correspondientes en el pago de intereses y cupones en los términos que fiscalmente se establezcan para los rendimientos del capital mobiliario y obliga a que la transmisión se efectúe mediante fedatario público o bien mediante cualquiera de las entidades financieras autorizadas a intervenir en el Mercado Hipotecario.

Asimismo, las entidades que también sean emisoras quedan obligadas a facilitar información a la Administración sobre los perceptores de intereses.

Curiosamente, a diferencia de lo que sucede con la Ley 2/1981 o el Real Decreto 685/1982 que la desarrolla y que se preocupan de determinar quién debe

¹²⁴ Vid. sus arts. 22 y 23, así como los arts. 80 y 81 del Real Decreto 685/1982.

¹²⁵ En el propio título de la Ley 14/1985 de 29 de Mayo se hace referencia a su contenido: "... de Régimen Fiscal de Determinados Activos Financieros" (B.O.E. de 30 de Mayo).

considerarse el propietario de una cédula al portador (su tenedor según el Real Decreto, el último perceptor de intereses según la Ley), la Ley 14/1985 no entra en tales consideraciones. Simplemente trata de regular la transmisión de los activos, exigiendo la intervención de un tercero para facilitar el control fiscal.

Aunque se ha considerado en general negativo el impacto de la Ley 14/1985 sobre el Mercado Hipotecario¹²⁶, realmente su principal efecto ha sido dificultar la evasión de impuestos mediante la colocación de fondos en cédulas al portador.

En sí misma la transmisión no queda, sin embargo, dificultada tras la aprobación de la Ley 14/1985, pues en la mayor parte de los casos la transmisión de una cédula hipotecaria ya emitida se venía realizando a través de alguna de las entidades participantes en el Mercado Hipotecario, dado que también éstas operan en el Mercado Hipotecario secundario. De ahí que la Ley 2/1981 establezca la obligatoriedad de que las entidades financieras hagan públicos los precios a los cuales compren y venden sus propios títulos hipotecarios, pues también actúan en la mediación de posteriores transmisiones.

Ciertamente es lógico que, salvo en circunstancias y casos aislados, sea difícil que vendedores y compradores potenciales se pongan en contacto directamente. Por esta razón, la Ley 2/1981 ya señala la posibilidad de que dichas entidades que actúan en el Mercado Hipotecario primario o de emisión,

¹²⁶ Sobre todo porque la pérdida de opacidad fiscal reduce el atractivo de estos títulos para el ahorrador. Vid. L. RODRIGUEZ SAIZ, J.A. PAREJO y A. CUERVO: "*Manual...*". Op. cit., Capítulo 6, para un análisis más detenido sobre esta cuestión.

pongan en contacto a los adquirentes y vendedores aún cuando se trate de la negociación de títulos emitidos por otras entidades.

Así pues, como la mayoría de los títulos hipotecarios se venían transmitiendo a través de estas instituciones, la Ley 14/1985 no introduce realmente ninguna novedad en este sentido.

Sólo en el caso, muy minoritario, de que compradores y vendedores efectuasen su negocio sin intermediación, la Ley 14/1985 va a exigir necesariamente la intervención de un tercero, ya sea fedatario público o institución del propio mercado.

Por tanto, la Ley 14/1985 no afecta en profundidad a la transmisión de las cédulas, que siguen gozando de gran liquidez, pero ha suprimido unas ciertas ventajas fiscales de partida y, por tanto, les ha restado atractivo.

La Ley 14/1985 trata de romper una situación discriminatoria de unos activos financieros frente a otros. Naturalmente, al colocar a dichos títulos en igualdad de condiciones respecto a otros activos financieros, elimina una privilegiada situación de partida y el Mercado Hipotecario y en última instancia, el sector de la vivienda, que es su beneficiario, tendrán que competir con otros mercados en condiciones muy similares.

D) Cédulas indicadas

En el momento del vencimiento de una cédula, su propietario debe recibir el capital que invirtió tiempo atrás.

Lógicamente, en épocas de fuerte inflación la cantidad recuperada es inferior, en términos reales, al capital que se invirtió en su día. Normalmente, la finalidad de los intereses es precisamente compensar al inversor del perjuicio que sobre su capital supone el paso del tiempo; sin embargo, ésta es sólo una compensación relativa, porque en este caso durante todo el tiempo que dura la inversión el principal es el mismo.

La Ley 2/1981 no prevé ningún mecanismo especial de compensación de esta circunstancia, ni propone (y tampoco prohíbe) la existencia de cédulas con capital indiciado, que sin embargo, son introducidas por el Real Decreto 685/1982.

Los requisitos para la emisión de estas cédulas son los siguientes¹²⁷:

- a) Que existan participaciones hipotecarias en poder del emisor o préstamos de cobertura pactados con amortización de capitales indicados y cuyos capitales nominales no amortizados asciendan, en todo momento, al menos al doble del importe nominal de las cédulas emitidas con capitales indicados.
- b) Que se establezca un límite superior a la posible revalorización del capital indiciado, que estará en función de la revalorización previsible de los capitales pendientes de amortización de los créditos hipotecarios que sirvan de cobertura.

En la práctica, el efecto de tales medidas ha sido nulo. Por una parte, la Administración se ha mostrado reticente ante la existencia de tales cédulas, pues

¹²⁷ Vid. art. 47.5 del Real Decreto 685/1982.

en la medida en que aumenta el capital invertido, aumenta la deuda de la entidad emisora y debe aumentar la cartera de cobertura a fin de no mermar las garantías. Por otra parte, al deudor hipotecario tampoco le agradaría pactar un crédito hipotecario -que ha de servir de cobertura para tales cédulas- con indexación del capital según un índice que recoja la actualización del mismo y que compense de la inflación sufrida.

Para el deudor hipotecario esta circunstancia introduciría nuevos elementos de incertidumbre, pues no sólo variaría el capital pendiente de amortizar, sino también, en buena lógica, los intereses que debería pagar por el capital pendiente.

Por tanto, aunque el Real Decreto 685/1982 introdujera esta interesante novedad, su aplicación práctica ha sido muy reducida por las dificultades de su implantación y por las escasas ventajas que representa. La fórmula a la que normalmente se ha acudido, como en la mayoría de los activos financieros, para paliar los efectos de la inflación sobre el capital invertido, ha sido el pacto de intereses variables¹²⁸.

E) *Cédulas con o sin prima*

Las cédulas podrán ser con prima o sin ella. Las primas pueden ser de emisión, de reembolso o de ambos.

La existencia de una prima se deriva de que el valor nominal es superior al capital invertido por el suscriptor (prima de emisión), o bien es inferior al capital recuperado en el momento del vencimiento (prima de reembolso).

¹²⁸ Los intereses variables se regulan en el Real Decreto 685/1982 en su artículo 47.4.

A diferencia de lo que sucede con las cédulas indicadas, aquí la normativa no establece requisitos ni cautelas especiales.

En ocasiones, es frecuente que, aunque explícitamente no se haya pactado la existencia de una prima, el valor nominal no coincida con el pagado por el tenedor del título. Puede ser inferior aquél a éste por ejemplo, en el caso de que el transmitente no haya cobrado todavía intereses devengados y no vencidos que cobrará el próximo propietario. Además, en muchos casos el adquirente deberá pagar gastos y comisiones, sobre todo teniendo en cuenta que la transmisión debe efectuarse mediante la intermediación de una entidad financiera participante en el Mercado Hipotecario o mediante la intervención de un fedatario público.

En cualquier caso, las cédulas podrán emitirse con prima o sin ella, pero nunca se podrá devolver al tenedor del título un valor inferior al valor nominal del título.

Precisamente el título incorpora un derecho de crédito por el importe que supone el valor nominal del mismo y por esa razón, independientemente del precio que haya tenido que pagar el adquirente, llegado el vencimiento del activo financiero tiene derecho a la devolución del valor nominal del título, además de la prima en caso de que ésta exista.

Los títulos hipotecarios que se emitan con prima sólo tienen cubierto por créditos hipotecarios el valor nominal y no la prima y sólo se tiene en cuenta el valor nominal de la cédula para el cálculo de los límites y coeficientes de cobertura que hayan de cumplirse.

La prima carece de garantía hipotecaria.

5.5.1.4.- Régimen Fiscal

Todas las rentas derivadas de títulos hipotecarios -en este caso que nos ocupa, de cédulas hipotecarias- han de tributar, puesto que fiscalmente son rendimientos de capital mobiliario.

En el caso de cédulas nominativas o a la orden, está muy claro quién ha de ser el sujeto pasivo, pero en el de cédulas al portador, la determinación del mismo se complica, por no constar expresamente en la cédula el titular a fin de garantizar su anonimato -que, como ya hemos señalado, era el principal atractivo de estos títulos- con lo que parece ofrecerse cierta opacidad fiscal.

Sin embargo, trata de limitarse esta opacidad al establecerse legalmente normas para la imputación de la titularidad. Así, el artículo 22 de la Ley 2/1981 dice que cuando los títulos sean al portador, se presumirá que su titular o propietario será el último receptor de los intereses. Esto, sin embargo, es una cierta incongruencia, pues desde la última percepción de intereses han podido existir diferentes transmisiones por la simple entrega de los títulos, tal como la Ley reconoce.

En el Reglamento del Mercado Hipotecario (Real Decreto 685/1982 de 17 de Marzo) se suaviza lo anterior y se afirma que se considerará propietario al tenedor de los títulos.

Puede suceder así que, mientras un suscriptor no cobre su primer cupón (los primeros intereses) no se le considerará propietario del título según la Ley

2/1981 y no podría estar obligado fiscalmente y si cede mediante gestión de cobro o usufructo los títulos a otra persona, sería ésta la obligada fiscalmente, al ser la tenedora legítima de los mismos, según el Real Decreto 685/1982.

Por esta causa y para asegurar que de alguna manera los propietarios de los títulos tributen la parte que legalmente corresponda, se obliga a las entidades emisoras a ejecutar las correspondientes retenciones en los intereses - que fiscalmente se conceptúan como retenciones en los rendimientos de capital mobiliario- puesto que, por lógica, serán los propietarios de los títulos los que disfruten de manera más o menos directa, con intermediarios o sin ellos, de los intereses, y por tanto, son ellos los que deben soportar la retención. Así lo establece la Ley 14/1985 de 29 de Mayo¹²⁹.

Asimismo, se establece la obligatoriedad de que los perceptores de intereses acrediten la forma en que se han hecho beneficiarios de los mismos - para asegurar que realmente sean titulares- y se obliga a las entidades emisoras a facilitar información fiscal sobre los perceptores de dichos intereses¹³⁰.

En definitiva, esta normativa, que ante todo tiene un carácter fiscal, no se preocupa tanto de la titularidad cuanto de la percepción de intereses, que es lo que configura el hecho imponible del sujeto pasivo.

En el texto de la Ley 14/1985 no se dice expresamente si se deroga o no la Ley del Mercado Hipotecario, con lo que se da lugar a una situación confusa,

¹²⁹ Vid. arts. 2 y 3 de la Ley 14/1985 de 29 de Mayo (B.O.E. de 30 de Mayo).

¹³⁰ Vid. art. 9 de la Ley 14/1985.

pues mientras la Ley del Mercado Hipotecario permite que la transmisión se realice por la simple entrega y sin la intervención de un fedatario público -con el fin de dotar al Mercado Hipotecario de títulos de fácil y barata transmisión que redunden en una mayor y mejor financiación para los deudores hipotecarios, que son los beneficiarios últimos del buen funcionamiento del mercado- la Ley 14/1985 establece que es necesaria la intervención de fedatario público, salvo si interviene una entidad financiera de las que operan en el Mercado Hipotecario.

Así, la Disposición Adicional 4ª.2 de la Ley 14/1985 de 29 de Mayo establece:

"Para proceder a la enajenación u obtener el reembolso de los títulos hipotecarios, habrá de acreditarse la previa adquisición de los mismos, a través de las Entidades financieras mencionadas en el apartado anterior, o con intervención de fedatario público."

Asimismo, en el pago de los intereses o cupones, la entidad emisora está obligada a efectuar retenciones y a facilitar información a Hacienda sobre la naturaleza de los perceptores.

Toda esta normativa ha diluido lentamente las ventajas fiscales de las cédulas, a la vez que les ha restado agilidad y flexibilidad en su transmisión. Esta situación nos lleva a concluir que debería replantearse, desde un punto de vista de protección del Mercado Hipotecario y de los fines que éste defiende, una reforma de los títulos que en él se negocian y emiten.

Más adelante, estudiaremos las líneas maestras de las diferentes alternativas de reforma posibles.

La Ley 14/1985 trata de acabar con una excesiva proliferación de activos

financieros con privilegios a efectos fiscales que se conceptuaban como un atractivo adicional a los demás propios de la emisión.

Así, en la Exposición de Motivos de la Ley 14/1985 se dice:

"Desde el punto de vista estrictamente financiero, la multiplicidad de este tipo de fórmulas de colocación de fondos ha provocado serias distorsiones en los mercados, en detrimento de la deseable neutralidad del sistema financiero. La capitalización de la evasión de un impuesto, como forma complementaria de rentabilidad, resulta inadmisibile y lesiva para el resto de los activos transparentes a efectos fiscales."

5.5.2.- Bonos hipotecarios

5.5.2.1.- Introducción: características generales

Los bonos hipotecarios son una figura de escaso alcance dentro del Mercado Hipotecario español. Tampoco parece que su futuro sea muy prometedor, y en este sentido el profesor V. Valle señala:

*"Por el contrario, no creo mucho en el futuro del bono hipotecario, que es un título vinculado con un crédito o grupo de créditos concretos. Este instrumento se pensó que podía tener utilidad para la Banca, puesto que a ésta se le prohibía por Ley emitir cédulas; pero como los bancos han creado sociedades de crédito hipotecario, el bono ha perdido interés."*¹³¹

Dado el mayor atractivo de las cédulas hipotecarias, de transmisión más ágil y flexible, los bancos tendieron en un principio a constituir S.C.H., que sí estaban autorizadas a emitir cédulas, y descartaron en la mayor parte de los casos la emisión de bonos hipotecarios, que les habían quedado reservados, pues

¹³¹ Vid. VALLE, V.: Suplementos sobre el Sistema Financiero Español, Papeles de Economía Española, Ed. C.E.C.A. núm. 9, Madrid, 1985, pág. 43.

Además, como ya sabemos, desde la Ley 26/1988 la banca privada puede emitir directamente cédulas hipotecarias.

aunque podían ser emitidos por todas las entidades participantes en el Mercado Hipotecario, lógicamente sólo a los bancos les podrían interesar al no poder emitir cédulas.

La ya citada autorización concedida a la banca privada por la Ley de intervención y disciplina de las entidades de crédito de 1988 para emitir directamente cédulas hipotecarias, aparte de reconocer este hecho viene a confirmar el menor atractivo de los bonos para aquéllas.

Los bonos hipotecarios son un tipo especial de obligaciones que gozan de garantía hipotecaria. Sólo pueden ser emitidos por las entidades autorizadas a participar en el Mercado Hipotecario.

Los bonos hipotecarios son títulos-valores que incorporan un derecho de crédito contra la entidad que los ha emitido. Este derecho de crédito está garantizado mediante hipoteca y, a diferencia de lo que sucede con las cédulas hipotecarias, esa garantía hipotecaria consta registralmente junto a las hipotecas registradas a favor de emisor, por lo que los acreedores bonistas tendrían preferencia sobre los cedulistas frente a la entidad emisora.

Es decir, que toda emisión de bonos hipotecarios está respaldada por determinados créditos hipotecarios concedidos directamente por el emisor, pues no son válidos los créditos hipotecarios participados adquiridos por aquél existentes en la cartera del emisor. Esta garantía se hace constar junto a la propia hipoteca, anotando en el margen que se ha realizado una emisión de bonos hipotecarios y que están respaldados por aquélla.

Al igual que en el caso de la emisión de cédulas hipotecarias, la Ley 2/1981 exige¹³² que el valor nominal de los bonos emitidos no supere el 90% de los créditos hipotecarios que han servido como cobertura (aunque no se admite la cobertura de bonos hipotecarios mediante participaciones hipotecarias). En el caso de que la hipoteca quede cancelada por haber satisfecho su deuda el deudor hipotecario, se extingue la garantía de los bonos y queda extinguida la nota marginal que hace constar registralmente que dicha hipoteca estaba afecta a una emisión de bonos hipotecarios.

También puede suceder que la afectación de los créditos hipotecarios a una emisión de bonos se vea extinguida porque se haya amortizado una emisión de bonos o porque se haya llegado a un acuerdo con el sindicato de tenedores de bonos para sustituir unos créditos por otros, ... etc.¹³³

En estos casos la Ley 2/1981 prevé diferentes mecanismos a fin de restablecer la cobertura del 90%. En unos casos, la entidad tendrá que amortizar bonos hipotecarios por sorteo, en otros casos tendrá que retirar bonos hipotecarios del mercado, en el caso de que estuviesen en venta, a fin de se vuelva al límite previsto por la Ley.

En el caso de que, por acuerdo con el sindicato de bonistas, se sustituyan

¹³² Esta exigencia está recogida en el artículo 17.

¹³³ En el caso de los bonos emitidos en serie, la Ley 2/1981 establece la necesidad de la constitución de un Sindicato de tenedores de bonos o bonistas presidido por un Comisario, cuya misión es defender los intereses del Sindicato.

Precisamente una de las funciones atribuibles al comisario del Sindicato es comprobar si la entidad emisora está cumpliendo el límite del 90% entre los bonos emitidos y los créditos hipotecarios que han de servir como cobertura.

unos créditos hipotecarios por otros, es necesaria la cancelación de la nota de afectación de los mismos que constaba registralmente.

En el caso de que haya sido la hipoteca de cobertura la que se ha cancelado, los registradores procederán de oficio a retirar la nota de afectación.

Si existe un sindicato de bonistas y la entidad se plantea corregir desviaciones respecto al límite del 90% que le marca la Ley, generalmente les propondrá la sustitución de los créditos cancelados por otros nuevos. Normalmente el sindicato aceptará, pues de no hacerlo, a la entidad sólo le queda una vía para restablecer el límite del 90%: amortización forzosa y por sorteo del número de bonos que sea preciso¹³⁴.

Es fundamental observar de forma rigurosa la relación entre los bonos emitidos y los créditos hipotecarios a los que aquéllos están afectos, ya que ésta es la base de la garantía de que gozan los bonos y su propia filosofía de funcionamiento. En el artículo 13 de la Ley 2/1981 se establece que:

"El capital y los intereses de los bonos estarán especialmente garantizados por los créditos que se afecten en la escritura de emisión, lo que se hará constar en el Registro de la Propiedad por nota al margen de las respectivas inscripciones de las hipotecas afectadas."

Por otra parte, aún cuando los bonos hipotecarios estén afectos a

¹³⁴ Existe un riguroso mecanismo sancionador en el caso de que el emisor incumpla sus obligaciones. Puede suceder que en determinado momento se esté rebasando el límite del 90% porque se han amortizado algunos créditos. Aunque las entidades están obligadas a suministrar información periódicamente, esta información actualizada día a día sólo la tiene la entidad. Es, por tanto, ella la obligada a cumplir los requisitos que exige la Ley al corregir las desviaciones con los mecanismos que ésta señala.

determinados créditos hipotecarios, esta afectación no se realiza entre un crédito concreto y un bono, sino entre una masa de bonos emitidos -caso de las emisiones en serie- y una masa de créditos hipotecarios que están afectos a aquélla. Pues bien, la Ley establece que sólo podrán emitirse bonos por valor del 90% del capital pendiente de amortización de los créditos hipotecarios que sirven de cobertura¹³⁵.

Lógicamente, cuando una misma entidad emite bonos y cédulas hipotecarias, la emisión de estas últimas está garantizada por los créditos hipotecarios existentes en la cartera de la entidad emisora y que no se encuentren afectos a bonos o participaciones hipotecarias.

La diferencia entre los bonos y las participaciones hipotecarias radica, precisamente, en que en las participaciones se establece una relación concreta y directa entre un crédito hipotecario y una participación. En los bonos se relaciona una serie emitida con un conjunto de créditos que quedan registralmente afectos a aquélla. La afectación se realiza pues en masa.

En el caso de las cédulas hipotecarias, el conjunto de las mismas -en masa- queda garantizada por los créditos hipotecarios existentes en la cartera de la entidad emisora que no hayan servido como cobertura para la emisión de bonos y participaciones hipotecarias. Esta afectación a las cédulas hipotecarias no consta en el Registro, mientras que en el caso de los bonos o las participaciones es

¹³⁵ Se calcula el límite en función del capital pendiente de amortización puesto que sólo éste representa el derecho en ese momento del acreedor y la garantía que puede ofrecer la entidad emisora.

obligatorio que figure en el Registro de la Propiedad y junto a la inscripción de las hipotecas, se extienda una nota marginal en la que se señala que se han emitido bonos o participaciones hipotecarias que quedan garantizadas por éstas.

Por otra parte, aunque quizá no sea la situación habitual (puesto que, normalmente, las sociedades participantes en el Mercado Hipotecario tienden a emitir fundamentalmente cédulas hipotecarias) puede suceder que en un momento dado empiecen a emitir bonos. Esto podría darse, por ejemplo, en el caso de querer presentar los títulos hipotecarios emitidos con el mayor atractivo posible, ya que los bonos presentan una garantía más palpable que las cédulas.

En este supuesto, sucedería que, aún cuando la totalidad de los créditos hipotecarios de la entidad emisora hubiesen servido como cobertura en la emisión de las cédulas, en el momento en que se emitan los bonos, necesariamente parte de aquellos créditos hipotecarios va a pasar a estar afectos a éstos y además con constancia registral.

Esto planteará problemas a la entidad emisora para cumplir el límite del 90% de las cédulas y también puede plantear problemas a los tenedores de las mismas, pues aunque la Ley habla de una subhipoteca especial, general y no inscrita, el alcance real de la misma es más que cuestionable, como ya se dijo, máxime cuando los derechos de los bonistas tienen prioridad sobre los derechos de los cedulistas. La razón de esta prioridad descansa en la protección que otorga a los bonos la inscripción registral.

El problema se podría plantear en caso de colisión de intereses entre

tenedores de bonos y participaciones hipotecarias, pues ambos tipos de acreedores estarían protegidos por el registro. Por esta razón, nunca los créditos que sirvan de cobertura en emisiones de bonos pueden utilizarse para emisión de participaciones y viceversa¹³⁶.

En cuanto a los efectos que para un deudor hipotecario puede tener el hecho de que la entidad emita títulos hipotecarios afectos a su hipoteca, pueden ser importantes. Aunque expresamente el Real Decreto 685/1982 recoge en su artículo 46.3 que nunca la emisión de títulos hipotecarios puede perjudicar en última instancia al deudor hipotecario¹³⁷, lo cierto es que sí puede tener consecuencias.

En primer lugar, como la emisión de los bonos va a constar en una nota marginal en el Registro en el que está inscrita la hipoteca -Registro de la Propiedad- queda obligado como cualquier tercero a atenerse a la publicidad que la inscripción en el Registro produce.

Muchas veces sucede que, al concederse los créditos hipotecarios con largos plazos de amortización, las condiciones en que fueron otorgados van cambiando en el tiempo, ya que normalmente se estructuran con tipos de interés variables o fijos, pero revisables.

¹³⁶ "No serán susceptibles de participación los créditos hipotecarios que sirvan de garantía a la emisión de bonos hipotecarios" (art. 15 de la ley 2 /1.981).

¹³⁷ Precisamente el Mercado Hipotecario se configura a fin de favorecer al deudor hipotecario y estimular los mecanismos de su financiación. Por esta razón, el Real Decreto 685/1.982 trata de garantizar que en ningún caso resulte perjudicado por el hecho de que se realicen emisiones.

Puede suceder que, con el paso del tiempo, al deudor le interesase acudir al mercado para refinanciar el crédito que solicitó, pues podría obtener un crédito hipotecario más barato que el que ya disfruta.

Pues bien, el problema se plantea cuando existe una emisión de bonos, pues los bonistas aceptaron los títulos cuando el crédito hipotecario tenía unas condiciones, y en caso de que las condiciones del mismo variaran, podrían sentirse perjudicados.

En tal caso, habría colisión de intereses entre el deudor hipotecario y los tenedores de bonos.

Por una parte, habría que comprobar si en el contrato de préstamo hipotecario se contempló la posibilidad de que el deudor hipotecario pudiese amortizar anticipadamente el préstamo. Si es así, los bonistas no podrían oponerse, pues no se trata de ninguna modificación, pues ya constaba entre las condiciones del crédito hipotecario¹³⁸.

Lógicamente, en previsión de lo que pueda suceder en el futuro, al deudor hipotecario le interesa que exista tal posibilidad en el contrato y no ha de bastarle con el conocimiento verbal del acreedor de que se le ofrecerá esta oportunidad.

Además, para que la emisión de bonos afectos a su deuda tenga efectos para él, es necesario que se le haya notificado que se iba a proceder a su emisión, o bien que en el contrato él firmara aceptando la posibilidad de tales

¹³⁸ Así se recoge en el art. 25 del Real Decreto 685/1.982

emisiones¹³⁹.

Vamos a suponer que el deudor hipotecario decida amortizar su deuda anticipadamente y el acreedor hipotecario y emisor de los títulos se lo autorice aún cuando esta posibilidad no estuviese expresamente contemplada en la Escritura de constitución del préstamo. Cuando tal amortización llegue al Registro a fin de cancelar la hipoteca, el Registrador solicitará -al comprobar que existe una nota marginal de afectación- la correspondiente autorización del sindicato de tenedores de bonos. Si éstos no otorgan su consentimiento, a efectos de los tenedores de bonos el crédito seguirá tal y como fue inscrito y en las condiciones que tenía cuando se procedió a la emisión.

En este caso, si se le notificó al deudor hipotecario que existía una emisión de bonos sobre la base de su deuda, queda obligado a mantener el crédito en sus condiciones primitivas y no podría realizar la amortización anticipadamente.

Si no le fue notificado que dicha emisión se había de realizar, la entidad emisora responderá ante el deudor de los perjuicios que le produzca una acción para la cual no recabó ningún consentimiento.

Frente a los bonistas, la garantía sigue intacta, pues la entidad emisora es responsable de que el crédito no varíe en sus condiciones.

Así, para que los intereses del deudor hipotecario no resulten dañados en ningún sentido, lo mejor es que la cláusula del pago anticipado, es decir, la

¹³⁹ Dado que *"En ningún caso podrá resultar perjudicado el deudor hipotecario por la emisión de títulos a que se refiere la Ley"* (art. 46.3. del R.D. 685/1.982).

posibilidad de que el deudor hipotecario amortice anticipadamente el préstamo, conste no sólo en el contrato del préstamo hipotecario, sino también en la escritura de emisión de los bonos hipotecarios.

En caso contrario, y suponiendo que en el Registro no conste la posibilidad de amortización anticipada, podría suceder que el deudor hipotecario amortizase su deuda anticipadamente, con el consentimiento del emisor, pero sin que hubiese sido aprobada por el sindicato de bonistas.

Y si la entidad emisora tuviese problemas de solvencia o, más claramente, se declarase en quiebra, el deudor hipotecario podría encontrarse con la desagradable sorpresa de que el sindicato de bonistas le exige -de nuevo- el pago de su deuda. Legalmente estaría obligado al mismo, aún cuando pudiera recurrir posteriormente contra el patrimonio de la entidad emisora.

En suma, que la nota registral de afectación de un crédito impide su libre modificación¹⁴⁰.

Pero si en el propio contrato de concesión del préstamo hipotecario, el deudor hubiese firmado la cláusula de amortización anticipada del mismo a su voluntad, los bonistas no pueden oponerse a dicha amortización, puesto que consta registralmente y, por tanto, no se ha producido ninguna modificación en las condiciones en que se ofreció el crédito y con las que fue inscrito.

¹⁴⁰ A este respecto pueden consultarse, entre otros:

- BENAVIDES DEL REY, J.L.: *"La movilización de activos hipotecarios y su problemática registral"*. Conferencia pronunciada en los Cursos de Verano de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Santander, Julio de 1982.
- HERNANDEZ CRESPO, C.M: *"Aspectos registrales"*. Ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional del Mercado Hipotecario. Madrid, Octubre de 1984, pág. 304.

En este caso, el único problema se le plantearía a la entidad emisora a fin de reestablecer el límite del 90% de cobertura.

Precisamente el derecho concedido al sindicato de bonistas para autorizar o denegar la amortización anticipada de los créditos hipotecarios proviene de las características propias de los bonos como títulos-valores.

A la hora de diseñar el Mercado Hipotecario se pensó en un mecanismo que permitiese potenciar al máximo la financiación de préstamos garantizados por hipoteca, que generalmente son los préstamos vinculados a la adquisición de una vivienda.

En el caso de los bonos, se pretendió atraer al ahorrador hacia una inversión que además de ofrecerle intereses -es decir, una rentabilidad- y en algunos casos incluso prima, le otorgara un máximo de confianza en la solidez de la operación, al estar garantizados sus derechos económicos por la existencia de créditos hipotecarios a favor de la entidad emisora y sobre los que tiene el carácter de acreedor privilegiado¹⁴¹.

La peculiaridad es que, para más garantía, esos créditos hipotecarios a favor de la entidad emisora y que sirven como cobertura de los títulos hipotecarios emitidos, están garantizados por una hipoteca sobre bienes inmuebles.

Está claro que la solidez de la operación es casi absoluta, máxime en el caso de los bonos hipotecarios y de las participaciones hipotecarias, pues en

¹⁴¹ Vid. SANCHEZ CALERO, F.: "*Aspectos jurídicos del nuevo Mercado Hipotecario: Aspectos mercantiles*". Ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional del Mercado Hipotecario. Madrid, Octubre de 1984, pág. 332.

ambos casos consta registralmente la afectación de tales emisiones a los créditos hipotecarios.

Así, en el caso hipotético de que la entidad emisora no cumpliera sus obligaciones frente a los tenedores de los títulos, éstos podrían pasar a ser los acreedores frente a los deudores hipotecarios.

Sin embargo, lo que no podrían es perjudicar a éstos, por ejemplo, ejecutando la hipoteca, mientras el deudor hipotecario cumpla con sus obligaciones.

Por otra parte, en caso de entablar alguna acción contra la entidad emisora o contra el deudor hipotecario, deberá ejercerse a través del sindicato de tenedores de bonos, es decir, de forma conjunta. La única excepción podría darse en el caso, muy poco probable, de que sólo fuesen algunos bonistas los que hubiesen visto perjudicados sus intereses en cuanto a la percepción del capital, intereses o primas, si las hubiere.

Por último, hay que señalar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2. de la Ley 2/1981 y en el Real Decreto 685/1982, en algunos casos será de aplicación el régimen de los bonos hipotecarios a otro tipo de títulos, las obligaciones hipotecarias, que no son títulos hipotecarios en sentido estricto.

Efectivamente, la Ley 2/1981 señala que los títulos hipotecarios son solamente de tres tipos: cédulas, bonos y participaciones hipotecarias. Cada uno de ellos tiene un tratamiento específico en el seno del Mercado Hipotecario, pero no incorporan una hipoteca en sentido estricto, pues sólo en determinados casos

pueden ir contra ésta, siendo lo normal que el inversor vaya contra el emisor en primer lugar.

Las obligaciones hipotecarias sí incorporan una hipoteca en sentido estricto, pues dichos títulos son emitidos mediante garantía hipotecaria.

Así, la constitución de hipotecas y la emisión de obligaciones respaldadas por aquéllas quedan fuera del ordenamiento jurídico establecido por el Mercado Hipotecario.

Sin embargo, en el caso especial de las obligaciones hipotecarias emitidas por promotores, constructores y sociedades de arrendamiento financiero, como ya dijimos, con ciertos requisitos, que incluyen una antigüedad en el ejercicio de la actividad de cada uno de estos agentes no inferior a cinco años, y siempre que los inmuebles objeto de hipoteca sean propiedad del emisor y se encuentren tasados mediante las normas dictadas en esta materia por la legislación sobre el Mercado Hipotecario, serán asimiladas a los bonos hipotecarios, pudiéndoseles aplicar la misma normativa que a éstos en materia fiscal y financiera, así como los mismos mecanismos de control por parte del Ministerio de Economía y Hacienda, sin perjuicio de las atribuciones del Banco de España, y de las competencias de otros órganos de la Administración en sus respectivas materias, tal como señala el artículo 21 de la Ley 2/1981.

5.5.2.2.- La emisión de bonos hipotecarios

La emisión de bonos hipotecarios es más compleja desde un punto de vista formal que la emisión de cédulas que hemos descrito en el apartado anterior, dado que han de inscribirse en el Registro Mercantil. Además, las emisiones de bonos han de constar en Escritura Pública y, puesto que los títulos están garantizados por créditos hipotecarios, hay que efectuar una nota marginal en el Registro en que están inscritas las hipotecas, esto es, en el Registro de la Propiedad. La nota marginal dará constancia de la existencia de una emisión de bonos hipotecarios garantizados con dichos créditos hipotecarios.

La entidad emisora deberá proceder¹⁴² en primer lugar al otorgamiento de la Escritura de Emisión. En segundo lugar, presentará dicha Escritura Pública en el Registro Mercantil y se inscribirá la emisión en el mismo. Además, en el Registro de la Propiedad se realizarán las correspondientes notas marginales en las hipotecas que hayan de servir de cobertura a la emisión.

En el caso de que la emisión de bonos sea realizada en serie, es menester nombrar a un comisario del sindicato de bonistas, que concurrirá al otorgamiento de la escritura de emisión en el Registro Mercantil en nombre de los futuros bonistas. Por esta razón, es requisito indispensable que en el propio bono emitido en serie conste expresamente el domicilio del sindicato de tenedores de bonos.

¹⁴² La emisión de bonos hipotecarios se encuentra regulada en los arts. 45, 48 y 49 del Real Decreto 685/1982.

Una vez que se anuncia oportunamente la emisión de los bonos en el Boletín Oficial del Estado, se procede a la efectiva puesta en circulación de los títulos.

Asimismo, es preceptivo que en el propio título conste que los bonos hipotecarios están expresamente respaldados por créditos hipotecarios y que los créditos hipotecarios que sirven de cobertura son los señalados en la Escritura de emisión. Hasta aquí parece evidente la preocupación del legislador por garantizar los derechos de los bonistas, aunque sin embargo,

*"La entidad emisora podrá poner en circulación bonos hipotecarios antes de practicar en el Registro de la Propiedad las notas de afectación de los créditos hipotecarios, si así se hubiera pactado en la correspondiente escritura de emisión. En este caso se recogerá necesariamente en ésta un plazo dentro del cual ha de estar practicada la nota, durante el que no podrá el titular transmitir el bono a terceros y cuyo incumplimiento por la Entidad emisora facultará a los bonistas para resolver el contrato"*¹⁴³.

Numerosos autores han criticado la posibilidad brindada a la entidad emisora de poner en circulación bonos hipotecarios sin que hayan efectuado la nota de afectación en las correspondientes hipotecas que sirven como cobertura de la emisión. Así, A. Madrid Parra señala acertadamente, en nuestra opinión:

"En primer lugar, es laudable la pretensión de propiciar los cauces que faciliten y agilicen la puesta en circulación de los títulos. Pero esto nunca se ha de hacer en detrimento de la seguridad jurídica y la debida protección a terceros. De ahí que, en segundo lugar, haya que criticar como escasamente respetuoso con la Ley y la garantía especial prevista para los bonos hipotecarios (...) Es de escasa fuerza justificadora el hecho de que se trate de un pacto entre entidad emisora y futuros bonistas representados por su comisario. En ese momento de otorgamiento de la escritura, el comisario es persona nombrada por la entidad, y los bonistas aún no existen, para que hubieran tenido la posibilidad de oponerse a un pacto de tal

¹⁴³ Art. 49 del Real Decreto 685/1982.

índole"¹⁴⁴.

Como ya se ha dicho, los bonos sólo pueden representar el 90% del capital pendiente de amortización -es decir, de la deuda efectivamente pendiente- de los préstamos hipotecarios afectos a la emisión. Existe además un segundo requisito: que el vencimiento medio de dichas hipotecas nunca podrá ser inferior al plazo de amortización de los bonos. En tercer lugar, y para asegurar la solvencia de la entidad emisora frente a los tenedores de bonos, el rendimiento anual de los créditos hipotecarios afectos deberá ser mayor o igual a los intereses que tenga que pagar anualmente la entidad emisora a los bonistas.

La Ley prevé mecanismos de reajuste cuando, por diversas razones, se incumpla alguno de los requisitos¹⁴⁵, como ya hemos apuntado:

- 1º.- Si la entidad emisora supera el límite de cobertura del 90%, por ejemplo porque se amortizan algunos de los créditos hipotecarios, tienen un plazo de 4 días para sustituir aquellos créditos por otros nuevos -ya que en caso contrario la garantía se extingue- y reestablecer el límite del 90%.
- 2º.- Si transcurridos cuatro días no se ha reestablecido dicho límite, deberá efectuar un depósito en el Banco de España de la cantidad que falte hasta el límite del 90%, ya sea en efectivo o en forma de fondos públicos.
- 3º.- También puede proceder a la afectación de nuevos créditos hipotecarios, para lo cual habrá de contar con la aprobación del sindicato de bonistas.
- 4º.- Puede proceder -por sorteo- a la amortización de algunos bonos.

¹⁴⁴ MADRID PARRA, A. "El Mercado Hipotecario...". Op. cit., pág. 665.

¹⁴⁵ Art. 60 del Real Decreto 685/1982.

5º.- También puede comprar bonos emitidos por él mismo y volver a ponerlos en circulación si concede nuevos créditos hipotecarios y afecta aquéllos a éstos.

En cuanto a la condición de que el vencimiento medio de los créditos debe superar el de los bonos emitidos, trata de asegurar, una vez más, la garantía de los tenedores de los bonos, de tal manera que, por término medio, dicha cobertura esté garantizada además en el tiempo. Pero si en un momento dado, y puesto que se habla de vencimiento en promedio, se produjesen amortizaciones de créditos hipotecarios anteriores a las amortizaciones de los títulos, se estaría incumpliendo el límite de cobertura del 90% y, en consecuencia, la entidad tendría que poner en marcha alguno de los mecanismos descritos anteriormente a fin de reestablecer el límite del 90%¹⁴⁶.

En cuanto a la necesidad de que los intereses que hayan de pagarse a los bonistas sean iguales o inferiores al rendimiento que los deudores hipotecarios hayan de pagar a la entidad, la justificación razonable es la necesidad de garantizar la ortodoxia financiera de la operación y, en definitiva, proteger una vez más los derechos de los acreedores bonistas.

Los derechos de los tenedores bonistas están garantizados por la nota de afectación de los créditos hipotecarios. De esta forma, los acreedores bonistas

¹⁴⁶ La importancia de la coincidencia en el tiempo de bonos y créditos hipotecarios descansa en el art. 18 de la Ley 2/1981: *"Cancelada la hipoteca por haber satisfecho el préstamo el deudor hipotecario o por cualquier causa legal, quedará extinguida la nota de afectación a que se refiere el artículo 13 y se procederá de oficio a su cancelación"*.

tendrían preferencia sobre los acreedores cedulistas y sobre el resto de los acreedores no hipotecarios, como ya hemos señalado.

No habría, por otro lado, conflicto de intereses entre bonos y participaciones, puesto que no pueden estar garantizados con los mismos créditos¹⁴⁷.

5.5.2.3.- Tipos de bonos hipotecarios

A) Bonos indiciados

Al igual que sucede con las cédulas hipotecarias, también pueden existir bonos indiciados.

La razón de su existencia radica igualmente en que cuando un inversor decide adquirir un bono hipotecario, realiza una entrega de capital que, una vez vencido el plazo de amortización, le será reintegrado. A cambio percibirá intereses y, en algunos casos, prima, pero su capital puede haberse devaluado por efecto de la inflación.

Como ya sabemos, el Mercado Hipotecario es el mecanismo a través del cual es posible obtener financiación por las personas que desean obtener un crédito garantizado con hipoteca. Generalmente, este tipo de préstamo tiene un período de vencimiento muy prolongado. Como ya hemos señalado, el plazo medio de vencimiento de los créditos hipotecarios que sirven de cobertura para la emisión de los bonos ha de ser igual o superior al plazo de vencimiento de

¹⁴⁷ Art. 32 del Real Decreto 685/1982 y art. 15 de la Ley 2/1981.

éstos. Por tanto, es importante tener en cuenta el plazo de tiempo que debe transcurrir hasta el vencimiento del bono.

Los bonos indicados tratan de mantener al capital invertido a cubierto del efecto de la inflación.

La condición para emitir este tipo de títulos es que los créditos hipotecarios que hayan de servir como garantía, también estén indicados con el mismo coeficiente, para corregir los efectos de la inflación¹⁴⁸.

B) Bonos a interés variable

Normalmente se busca el mismo objetivo que en caso de los bonos indicados, es decir, proteger al inversor del efecto de la inflación. Necesariamente han de estar vinculados a créditos hipotecarios con interés variable.

El interés varía en función de un coeficiente corrector, que ha de ser igual en ambos casos: para el crédito hipotecario y para el bono hipotecario.

El fin de esta disposición es la defensa de los derechos económicos del bonista: cobrar sus intereses y principal y dejar garantizados dichos cobros. Se pide que el interés de los bonos y de su garantía -la hipoteca- varíe en función del mismo coeficiente, para garantizar la ortodoxia financiera de la operación y asegurarse de que no plantee ningún problema económico o de liquidez para la

¹⁴⁸ Las condiciones para la emisión de bonos hipotecarios indicados se recogen en el art. 48.5 del Real Decreto 685/1982.

entidad emisora¹⁴⁹.

C) *Bonos nominativos*

Al igual que en el caso de las cédulas hipotecarias, los bonos hipotecarios nominativos pueden transmitirse mediante una anotación escrita en el propio título o en documento independiente.

El propietario del bono hipotecario no tiene que comunicar a la entidad emisora que dicha transmisión se ha realizado hasta que llegue el momento del pago de interés, primas o cualquier otro derecho económico.

Asimismo y en coherencia con lo anterior, como no existe obligación de notificar al emisor que se ha producido una transmisión ni tampoco es necesario que la transmisión conste en el título, la entidad emisora no podrá en ningún caso acreditar si la persona que se presenta al cobro es o no el propietario del título.

Para conseguir determinar con fines fiscales quién es el propietario de un título hipotecario, y en este caso particular, de un bono hipotecario, la Ley 14/1985 establece la obligatoriedad de que los perceptores de intereses acrediten la forma en que se han hecho beneficiarios de los mismos -para asegurar que realmente son titulares- y se obliga a las entidades a facilitar información fiscal sobre los perceptores de dichos intereses¹⁵⁰.

¹⁴⁹ La regulación de los bonos hipotecarios a interés variable se recoge en el art. 48.4 del Real Decreto 685/1982.

¹⁵⁰ Art. 9 de la Ley 14/1985.

De esta forma, aún cuando la transmisión conste en documento independiente, los bonos hipotecarios nominativos siempre tienen un titular conocido por la Administración.

D) *Bonos a la orden*

En los bonos hipotecarios a la orden existe la obligatoriedad de escribir en el propio título el cambio de propietario, es decir, que la transmisión de los títulos debe constar expresamente en éstos, y no de forma opcional, como sucedía en el caso de los bonos nominativos.

Por otra parte, la transmisión directa entre particulares de bonos hipotecarios a la orden desaparece a partir de la aprobación de la Ley 14/1985, como ya hemos señalado, dado que el adquiriente de dichos títulos no será reconocido como tal por el mero hecho de que su nombre figure en el propio título, sino que necesitará que la transmisión se encuentre acreditada por la intervención de una entidad con autorización a participar en el Mercado Hipotecario, un fondo de regulación o un fedatario público.

E) *Bonos al portador*

Como ya hemos señalado, la emisión de cédulas y bonos hipotecarios al portador estaba expresamente reservada hasta la Ley 2/1981 al Banco Hipotecario de España.

La Ley 2/1981 reconoce la posibilidad de emitir bonos hipotecarios al portador con la finalidad de buscar un refugio ante la presión fiscal y dotar así

de un atractivo adicional a los títulos hipotecarios.

Ya conocemos las discrepancias existentes entre la Ley 2/1981 -para la cual el propietario de un título al portador es el último perceptor de intereses- y el Real Decreto 685/1982 -que sostiene que el propietario es el tenedor de los mismos-, pero la realidad es que tras la aprobación de la Ley 14/1985 de Régimen Fiscal de Determinados Activos Financieros, el poseedor del título no se verá legitimado por la mera posesión del mismo, sino mediante la justificación de que lo ha adquirido con la intervención de una entidad participante en el Mercado Hipotecario, un fondo de regulación o un fedatario público.

Naturalmente, con esta disposición se pierde el beneficio fiscal que estos títulos podrían otorgar a sus poseedores.

5.5.3.- Participaciones hipotecarias

5.5.3.1.- Introducción: características generales

"Para la financiación de grandes obras de infraestructura, de edificios comerciales e industriales y, en general, de la construcción o adquisición de cualquier inmueble cuyo valor sea elevado, las participaciones hipotecarias pueden constituir un elemento muy útil, ya que mediante éstas puede documentarse una especie de préstamo hipotecario sindicado. En definitiva, las participaciones hipotecarias no son otra cosa que títulos valores nominativos que documentan la participación de un tercero en un porcentaje determinado de un crédito hipotecario"¹⁵¹.

A diferencia de los otros títulos hipotecarios ya estudiados, las

¹⁵¹ SANTILLANA DEL BARRIO, A.: "La nueva Ley del Mercado Hipotecario" Suplementos sobre el Sistema Financiero. Papeles de Economía Española, n. 9. Madrid, 1985, pág. 168.

participaciones hipotecarias son una figura absolutamente nueva introducida por la Ley 2/1981. Por su característica de activo financiero absolutamente novedoso, la Ley es especialmente cauta en su regulación, máxime cuando esta figura puede causar distorsiones¹⁵².

Así, mientras que en el caso de las cédulas hipotecarias existe una vinculación, aunque no registrada, entre los títulos emitidos y los créditos hipotecarios existentes en la cartera del emisor, esta afectación es genérica, pues se trata, en general, de los créditos hipotecarios existentes en el momento de la emisión.

En el caso de los bonos hipotecarios la afectación es mucho más rigurosa y formal. Por una parte, se trata de la afectación de un cierto volumen de créditos hipotecarios concretos y definidos, a una cierta emisión de bonos. Por otra parte, esta afectación consta registralmente y es, por tanto, de conocimiento público.

En el caso de las participaciones hipotecarias, se trata de la afectación de un crédito hipotecario concreto a una emisión concreta. La participación hipotecaria, como su nombre indica, expresa una participación sobre el volumen del capital pendiente de amortización de un crédito hipotecario. Esta afectación también goza de la publicidad que otorga el Registro, como en el caso de los

¹⁵² MADRID PARRA, A.: *"La razón está en las profundas diferencias de base existentes entre la configuración y principios que conforman el sistema jurídico - más aún, jurídico hipotecario - sajón, donde tiene origen la participación hipotecaria, y nuestro sistema jurídico"*. Vid. su obra *"El Mercado Hipotecario..."*, pág. 729.

bonos, y a diferencia de las cédulas.

Las participaciones tienen, fundamentalmente, interés para grandes proyectos y para créditos hipotecarios de considerable volumen.

La Ley 2/1981 establece dos condiciones en cuanto a las participaciones hipotecarias.¹⁵³ Por una parte, no pueden utilizarse para su cobertura créditos hipotecarios que se encuentren afectos a una emisión de bonos. Las razones son dos. En primer lugar, porque esos créditos ya están sirviendo de garantía para una emisión, y si la entidad emisora se declarara en quiebra por cualquier razón, colisionarían los intereses de tenedores de bonos y participaciones. Por otra parte, porque carece de sentido, dado que el Mercado Hipotecario ha sido ideado para movilizar créditos hipotecarios, y en el momento en que ya existe una emisión de bonos, éstos ya han sido movilizados.

En cuanto a la emisión de cédulas hipotecarias, la Ley, como ya vimos, establecía como límite máximo de la emisión el 90% del capital pendiente de amortización de los créditos hipotecarios que estuviesen en la cartera de la entidad emisora y que no estuviesen ya afectos a participaciones o bonos hipotecarios y de los créditos hipotecarios participados adquiridos por la entidad.

Con esta condición, se está poniendo una traba a la emisión de cédulas, pero no de participaciones¹⁵⁴: siempre cabe emitir participaciones con la

¹⁵³ Vid. art. 15 de la Ley 2/1981.

¹⁵⁴ Puesto que serían en realidad los cedulistas los perjudicados si la entidad emisora no respeta los límites marcados por la Ley.

garantía de créditos hipotecarios que hayan servido de cobertura para las cédulas. El problema para la entidad emisora surgirá a continuación, a fin de reestablecer el límite del 90% respecto a las cédulas. Como sabemos, la posibilidad de emitir cédulas hipotecarias respaldadas por participaciones en créditos adquiridas ha sido introducida recientemente por el Real Decreto 1289/1991 de 2 de Agosto.

Es evidente que el mecanismo sancionador está diseñado para asegurar el riguroso cumplimiento de los límites señalados no sólo en el momento de la emisión, sino a lo largo de la vida del título. Ciertamente que sólo la entidad emisora sabe en cada momento si está respetando o no los límites propuestos por la Ley, ya que el capital pendiente de amortización es muy variable en el tiempo, sobre todo porque en muchos créditos hipotecarios se pacta la posibilidad de la amortización anticipada de los mismos y por tanto, aún cuando la entidad está obligada a facilitar esta información a las autoridades económicas, esto no significa, ni mucho menos garantiza, que el límite se cumpla en todo momento. Por esta razón la Ley prevé un riguroso mecanismo sancionador para el caso de que la entidad incumpla sus compromisos.

La segunda condición que exige la Ley impone que ni el plazo de amortización de la participación ni los intereses pagados superen los del crédito hipotecario participado.

La reforma introducida por el Real Decreto 1289/1991 de 2 de Agosto permite la posibilidad de transmitir completamente el riesgo del crédito, de tal forma que la entidad daría de baja en su balance dicho crédito. Para que los

intermediarios financieros afectados se acojan a esta posibilidad es necesario que transmitan el crédito en su totalidad hasta su vencimiento final y siempre que no exista cláusula de recompra.

No obstante, la desvinculación no es total, porque él sigue siendo responsable frente al tenedor de la participación y con posible acción ejecutiva contra el deudor hipotecario.

El beneficio económico que obtiene la entidad emisora por poner en contacto a los deudores hipotecarios con los partícipes radica en la diferencia entre el interés devengado por el crédito hipotecario y el interés pagado a los tenedores de las participaciones.

De esta forma, la entidad emisora lo único que hace es gestionar el préstamo hipotecario que concedió: percibir los intereses y el capital cuando le corresponda al deudor hipotecario abonárselos. Pero al haber emitido participaciones sobre dicho crédito hipotecario puede decirse propiamente que lo ha cedido, pues incluso ha transmitido el riesgo que pueda suponer el crédito hipotecario al partícipe - con las condiciones impuestas por el R. Decreto 1289/1991 - y a cambio queda obligado a abonarle la parte que le corresponda, según los términos de la participación, de los intereses que vaya abonando el deudor hipotecario.

Hasta la citada reforma introducida por el Real Decreto 1289/1991 de 2 de Agosto existía una profunda controversia respecto a si la participación hipotecaria representaba o no la transmisión o cesión del crédito hipotecario

participado.

Por una parte, hasta tal punto se puede hablar de cesión - analizando exclusivamente el texto de la Ley 2/1981 y sin atender al R.D. 685/1982 - que si el deudor hipotecario incumple sus obligaciones, el partícipe puede obligar a la entidad emisora a ejecutar la hipoteca, e incluso subrogarse en los derechos de la entidad emisora como acreedora hipotecaria y efectuar directamente las acciones pertinentes contra el deudor hipotecario que ha incumplido sus obligaciones.

Sin embargo, esta idea de cesión que la participación hipotecaria implica según la Ley 2/1981, quebraba en el Real Decreto 685/1982.

En el texto del Real Decreto 685/1982 se afirma:

*"La entidad emisora es la única legitimada para ejecutar el crédito hipotecario participado"*¹⁵⁵.

Además,

*"el emisor conservará la titularidad del crédito participado y vendrá obligado a realizar, conservar y ejercitar los derechos pertinentes para su efectividad y buen fin"*¹⁵⁶.

De esta forma, el Real Decreto 685/1982 había oscurecido una cuestión clave para el éxito de estos actos en el mercado financiero. Actualmente, las entidades especializadas pueden ceder los créditos que conceden sin incrementar sus riesgos, obteniendo beneficios por los servicios de gestión realizados.

Ya hemos señalado que el partícipe tiene acción ejecutiva contra el deudor

¹⁵⁵ Vid. art. 65.1 del R.D. 685/1982.

¹⁵⁶ Vid. art. 61.3 del R.D. 685/1982.

hipotecario junto con el emisor. Naturalmente, cualquier acción que pudiera entablar un partícipe contra el deudor hipotecario tendrá como limitación la parte que sobre el crédito participado representa el título valor que acredita tales derechos a su tenedor. Por otra parte, a diferencia de lo que pueda suceder con los otros títulos hipotecarios estudiados, las participaciones hipotecarias no son independientes de la vida del crédito hipotecario al que están vinculadas.

En el caso de las cédulas y bonos, la vinculación entre el tenedor de los títulos y los créditos hipotecarios que sirven de cobertura de la emisión, es genérica y mucho más difusa. Así, se pueden sustituir unos créditos por otros, pueden amortizarse créditos y continuar vivos los títulos hipotecarios, etc. Siempre, claro está, que se respeten los límites de cobertura que marca la Ley.

Sin embargo, las participaciones suponen la cesión parcial, en un porcentaje que dependerá de lo pactado en el título, de un crédito hipotecario que se encontraba en la cartera del emisor. Así, si el crédito hipotecario es amortizado, por ejemplo, la participación queda extinguida.

Los derechos económicos que le corresponden al partícipe son, en sentido genérico, el pago de intereses y la retribución del capital. La cuantía que alcancen los pagos anteriores dependerá fundamentalmente de lo pactado en la participación, es decir, del porcentaje que sobre el capital pendiente de amortización del crédito hipotecario suponga la participación. Por tanto, esos derechos dependerán, en última instancia, de lo pactado entre emisor y partícipe.

El beneficio económico para la entidad emisora se deriva de la diferencia existente entre el interés pagado a los partícipes y el cobrado al deudor hipo-

tecario, como ya hemos señalado. Este beneficio económico es la retribución por los servicios de gestión del crédito hipotecario que realiza en favor de los partícipes a los cuales se ha cedido el crédito hipotecario.

Por tanto, el Real Decreto 685/1982 no estipula más que de forma genérica los derechos económicos de los partícipes, de manera que el alcance cuantitativo de los mismos dependerá de lo pactado:

"La participación incorpora un porcentaje sobre el principal del crédito participado, porcentaje que será aplicado en cada momento para determinar el alcance económico del derecho de su titular"¹⁵⁷.

Para la determinación en cada caso del capital que queda pendiente de amortización en el crédito hipotecario, el partícipe deberá acudir a la entidad emisora, a pesar de que en el propio título deben constar¹⁵⁸ el capital inicial del crédito participado, su plazo y su forma de amortización y los intereses que devengan en sus correspondientes plazos, por lo que en teoría el tenedor del título está informado de la marcha del crédito.

Sin embargo, es frecuente que el deudor hipotecario acuerde con el acreedor, es decir la entidad emisora, la posibilidad de realizar pagos anticipados.

En este caso, aún cuando en el propio título hipotecario consten las circunstancias y condiciones del crédito hipotecario y el cuadro de amortización, a fin de que el partícipe conozca en qué situación se encuentra el crédito

¹⁵⁷ Art. 1 del Real Decreto 685/1982.

¹⁵⁸ Según el art. 63.1 del R. Decreto 685/1982.

hipotecario que le ha sido cedido, lo mejor es acudir a la entidad emisora.

Esto es especialmente importante en el caso de aquellas participaciones hipotecarias que se transmitan sucesivamente, dado que el transmitente no responderá de la suficiencia de la garantía que cubre la participación¹⁵⁹. En este caso, el adquirente debe cerciorarse de que la información que le facilita el partícipe transmisor concuerda con los datos de la entidad emisora. Igualmente, está obligado a notificar a la entidad emisora la adquisición de la participación hipotecaria.

Lógicamente, y puesto que la entidad emisora está gestionando el crédito hipotecario, queda obligada al pago de los intereses y capital al partícipe en los términos en que éste suscribió la participación. Si se produce la amortización del crédito hipotecario, ya sea anticipada o no, la garantía queda automáticamente extinguida y la razón de ser de la participación hipotecaria desaparece, por lo que el emisor está obligado a amortizarla¹⁶⁰.

5.5.3.2.- La emisión de participaciones hipotecarias

Como ya se dijo anteriormente, las entidades con potestad para emitir participaciones hipotecarias son todas las que tienen autorización legal para participar en el Mercado Hipotecario, es decir, Entidades Oficiales de Crédito,

¹⁵⁹ Según el art. 64.2 del R. Decreto 685/1982.

¹⁶⁰ Vid. art. 67.2 del Real Decreto 685/1982

Cajas de Ahorros, incluida la Caja Postal de Ahorros, Bancos privados, Entidades cooperativas de crédito y Sociedades de Crédito Hipotecario¹⁶¹.

En el momento en que una de estas entidades proceda a realizar una emisión de participaciones hipotecarias -y sólo estas entidades pueden hacerlo- está transmitiendo, con las condiciones establecidas por el Real Decreto 1289/1991, un crédito hipotecario. Como la transmisión no tiene por qué ser necesariamente de la totalidad del crédito, sino que puede ser una parte, se denomina participación al título-valor en el cual está instrumentándose esa transmisión parcial¹⁶².

La entidad emisora debe llevar un libro especial en el que se anotarán las participaciones que han sido emitidas sobre cada crédito hipotecario, así como todas las transferencias y transmisiones de dichas participaciones entre titulares de las que tengan constancia. Esto exige que las participaciones hipotecarias estén representadas mediante títulos nominativos o anotaciones en cuenta.

El hecho de que necesariamente las participaciones hipotecarias nunca sean emitidas al portador, radica en la necesidad de establecer un claro vínculo individualizado entre el tenedor o partícipe y el crédito hipotecario participado.

De esta forma, se establece la necesidad de recabar la autorización del partícipe en el caso de cesión del crédito hipotecario¹⁶³. Es necesario, por tanto,

¹⁶¹ Vid. art. 63.3 del Real Decreto 685/1982.

¹⁶² Según el art. 15 de la Ley 2/1981 y el art. 61.1 del Real Decreto 685/1982.

¹⁶³ *"La Entidad emisora no podrá ceder el crédito hipotecario sin el consentimiento de todos los partícipes"*. Art. 63.4 del R. Decreto 685/1982.

que la entidad emisora conozca al partícipe, para lo cual el título hipotecario debe ser nominativo¹⁶⁴.

De forma análoga a lo que sucede con los bonos hipotecarios, es necesario que el plazo de vencimiento del crédito hipotecario, en suma de la garantía, no sea inferior al plazo de vencimiento de la participación. En el caso de los bonos esta exigencia se suavizaba al pedirse en promedio, pero tal situación no cabe en las participaciones, a ser una relación individualizada frente a un crédito hipotecario concreto.

Existe además una importantísima diferencia en relación con los bonos hipotecarios, pues en el caso de la emisión de participaciones hipotecarias de suscripción limitada a Entidades de ahorro institucional no ha de otorgarse la emisión en la Escritura pública ni inscribirse en el Registro Mercantil.

En las participaciones es, de todos los títulos hipotecarios emitidos, en las que mejor puede apreciarse la existencia de una movilización de un crédito hipotecario¹⁶⁵.

Desde un punto de vista contable, cuando un crédito hipotecario se participa en todo o en parte, se está transmitiendo al partícipe un porcentaje del riesgo que ese crédito hipotecario supone para el emisor, hasta el punto de que:

"la parte de créditos hipotecarios transmitida por participaciones hipotecarias no

¹⁶⁴ El Real Decreto 685/1982 exige que estos títulos hipotecarios sean nominativos -art. 64- y además establece la obligatoriedad, a cargo de los sucesivos titulares de la participación, de notificar su adquisición a la Entidad emisora, así como su domicilio (art. 64.5 del R.D. 685/1982).

Con posterioridad el art. 61 del Real Decreto 1289/1991 de 2 de Agosto incluye a las participaciones hipotecarias en el sistema de anotaciones en cuenta.

¹⁶⁵ SANCHEZ CALERO, F.: "Consideraciones generales sobre la regulación del Mercado Hipotecario". Suplementos sobre el Sistema Financiero n. 9. Papeles de Economía Española. Madrid, 1985, pág. 65.

*se computará para el cálculo de los capitales de riesgo de la Entidad emisora"*¹⁶⁶.

La parte del riesgo que se transmite depende de la participación sobre el capital pendiente de amortización que suponga el título emitido.

Sin embargo, en los bonos hipotecarios, por el contrario, los créditos hipotecarios que sirven de garantía a aquéllos siguen formando parte de los capitales en riesgo del acreedor hipotecario, es decir, de la entidad emisora.

El valor por el que se emiten las participaciones hipotecarias, es decir, el principal por el que se emiten no es una cantidad determinada de dinero.

El Real Decreto 685/1982 establece:

*"La participación incorpora un porcentaje sobre el principal del crédito participado, porcentaje que será aplicable en cada momento para determinar el alcance económico del derecho de su titular"*¹⁶⁷.

La razón de esta disposición es de índole práctica: como la participación hipotecaria representa un porcentaje sobre el capital pendiente de amortización que existía en la cartera de la entidad emisora y que a través de la participación se ha cedido parcialmente al partícipe, a medida que se vaya amortizando el capital, según el cuadro de amortización pactado entre la entidad emisora - acreedor hipotecario- y el deudor hipotecario, el valor nominal de la participación debería ir cambiando.

Por esta razón, no se establece ningún término cuantitativo exacto que

¹⁶⁶ Vid. art. 62.3 del Real Decreto 685/1982.

¹⁶⁷ Art. 63.1 del Real Decreto 685/1982.

determine el valor nominal por el que se emite una participación.

Para A. MADRID PARRA, *"esta forma de designación del nominal de la participación (...) pone de manifiesto la conexión del título con el crédito participado"*¹⁶⁸.

Este hecho justifica la necesidad de que en el propio título conste el cuadro de amortizaciones al que habrá de hacer frente el deudor hipotecario, a fin de que en cualquier momento el partícipe pueda realizar el cálculo de cuáles son sus derechos, es decir, calcular, dado el porcentaje de participaciones que ostenta, y conocido el capital pendiente de amortizar, cuál es el valor nominal actual y exacto de su participación.

En cuanto al otro derecho económico del tenedor de la participación, es decir, el cobro de intereses, hay que establecerlo siempre con respecto al límite máximo que supone el interés del crédito hipotecario.

Aquí la Ley no deja libertad a la voluntad de las partes, sino que por el contrario establece que ni el tipo de interés de la participación ni su plazo de vencimiento pueden ser superiores a las respectivas condiciones pactadas entre el deudor hipotecario y el acreedor hipotecario, esto es, la entidad emisora¹⁶⁹.

En cuanto a la posibilidad de que el deudor hipotecario amortice

¹⁶⁸ MADRID PARRA, A. *"El Mercado Hipotecario..."* op. cit., pág. 790

¹⁶⁹ Vid. su art. 15, así como el artículo 63 del Real Decreto 685/1982.

anticipadamente el crédito, hay que considerar dos posibles situaciones¹⁷⁰:

- 1º.- Si el deudor hipotecario pactó en la propia Escritura de Hipoteca registrada que podía acogerse a esta posibilidad voluntariamente, no podrá oponerse el partícipe, ni considerar perjudicados sus intereses, puesto que no ha existido modificación en esencia del crédito hipotecario. Al amortizar su deuda el deudor hipotecario, la entidad emisora tiene la obligación de amortizar la participación.
- 2º.- Si no se pacta expresamente esa posibilidad entre el deudor y el acreedor hipotecario, este último debe solicitar a los partícipes su amortización. Si no la concedieran, el acreedor no puede consentir que el deudor hipotecario amortice anticipadamente.

Es decir, que por el hecho de existir participaciones sobre un crédito hipotecario, la entidad emisora ha perdido la potestad de modificar con el simple acuerdo con el deudor hipotecario los términos del crédito que concedió.

A este respecto, el régimen de las participaciones hipotecarias es análogo al de los bonos, e incluso más estricto, pues no cabe sustituir unos créditos por otros, sino que tendría que amortizar las participaciones si el crédito resulta amortizado.

En cuanto a las obligaciones del emisor frente al partícipe, el emisor está

¹⁷⁰ Vid. HERNANDEZ CRESPO, C.: "*Aspectos Jurídicos...*" Op. cit., pág. 304. El autor expone dicha teoría respecto al caso de los bonos hipotecarios. Teniendo en cuenta el texto del art. 61.3 del Real Decreto 685/1982, nosotros la desarrollamos para el caso de las participaciones hipotecarias.

obligado a efectuar los pagos de principal e intereses en la medida en que el deudor hipotecario efectúa las oportunas entregas al emisor. Sin embargo, en algunos casos, y para hacer aún más atractivas las participaciones hipotecarias, el emisor puede garantizar el pago al partícipe aún en el caso de que el deudor incumpla sus obligaciones. Muchas veces, para acordar una cláusula de este tipo, se pacta algún tipo de seguro con una entidad aseguradora para el supuesto de que el deudor hipotecario no atienda a sus obligaciones.

Si no es el caso y la entidad emisora suspende temporalmente los pagos al partícipe porque el deudor hipotecario tampoco le paga a ella, el partícipe puede obligar a la entidad emisora e ir contra el deudor hipotecario y ejecutar la hipoteca e incluso -y aquí puede verse claramente el carácter de transmisión que tienen las participaciones y el estrechísimo vínculo entre éstas y el crédito hipotecario transmitido- subrogarse a la entidad emisora y ejecutar directamente la hipoteca.

Lógicamente, si se tratara de una falta de pago atribuible en exclusiva a la entidad emisora -caso nada probable, pues un escándalo financiero de esta índole no le favorecería precisamente- deberían actuar contra ésta y no podrían perjudicar en nada al deudor hipotecario.

De esta forma, como en el resto de los títulos hipotecarios reseñados, la garantía última de los partícipes es el bien inmueble sobre el que se asienta el crédito hipotecario, pero sólo podrán ir contra él en las condiciones anteriormente descritas. En caso contrario, su garantía es el patrimonio de la entidad emisora,

dado que, en el momento en que el deudor hipotecario pague su deuda, los derechos del partícipe desaparecen. Entonces, sólo le queda la vía de reclamar el pago directamente al emisor, e ir contra su patrimonio. Sin embargo, conforme a lo dispuesto por el art. 62 del Real Decreto 1289/1991, cuando la participación se realice por la totalidad del plazo que resta hasta el vencimiento del crédito hipotecario participado y no existe pacto de recompra, es decir, en el caso más claro de transmisión del crédito hipotecario, la entidad emisora ha transmitido el riesgo que aquel llevaba consigo y no sume en modo alguno la responsabilidad frente a los partícipes en cuanto a los derechos económicos de éstos, salvo que el deudor hipotecario efectivamente haya hecho frente a sus obligaciones.

Como veremos a lo largo de esta exposición, el Real Decreto 1289/1991 potencia la figura de las participaciones hipotecarias, permitiendo la cesión de los créditos hipotecarios participados mediante aquéllas, con las consiguientes ventajas para el emisor a efectos del coeficiente de caja y de recursos propios.

5.5.3.3.- Tipos de participaciones

A) Participaciones no limitadas

Son aquéllas cuya circulación no está limitada, es decir, que pueden ser adquiridas por cualquier persona física o jurídica.

De ahí que a la hora de hacer la oportuna constatación en el Registro de la Propiedad de que existe una o más participaciones vinculadas a un determinado

crédito hipotecario, se incluye el nombre del titular de la participación, a fin de que cualquier tercero que, de una u otra forma, adquiriera un derecho sobre un título hipotecario,

*"lo hará con la carga del pago de la participación y de sus intereses"*¹⁷¹.

De esta forma, la inscripción en el Registro de la Propiedad protege en cualquier momento al titular de una participación hipotecaria, ya sea el primer tenedor de la misma o la haya obtenido por transmisión. Esto es especialmente válido en este tipo de participaciones, dado que son libremente transmisibles entre los sujetos económicos de cualquier índole.

B) Participaciones limitadas

Son aquellas cuya circulación está limitada a determinadas entidades. Las entidades autorizadas para suscribir y mantener este tipo de activos son, según el art. 64.1 del Real Decreto 685/1982, las participantes en el Mercado Hipotecario y las entidades de ahorro institucional.

No aclara demasiado el Real Decreto 685/1982 a qué se refiere exactamente por entidades de ahorro institucional. En cualquier caso, parece razonable suponer que se está refiriendo a entidades financieras y, en ningún caso, a personas físicas.

La diferencia fundamental con las participaciones hipotecarias cuya

¹⁷¹ Vid. art. 64 del Real Decreto 685/1982 que desarrolla la Ley del Mercado Hipotecario.

circulación no está restringida a ningún grupo económico es que en las participaciones limitadas no existe ni otorgamiento de Escritura Pública en la emisión, ni inscripción en el Registro de la Propiedad mediante nota marginal a los créditos hipotecarios a los cuales están referidas.

La causa es que se trata de unos títulos que buscan la transmisión de créditos hipotecarios en su totalidad o en parte -de ahí se desprende el nombre de participación entre entidades financieras- y por tanto, se trata de abaratar, flexibilizar y agilizar la transmisión lo más posible.

Lógicamente, su desarrollo depende altamente del clima de confianza y solvencia en el que se desarrollan las relaciones económicas entre las entidades que participen en estas transmisiones.

Las participaciones hipotecarias limitadas han sido concebidas para implicar a entidades financieras sin autorización a participar directamente en el Mercado Hipotecario en la movilización de créditos hipotecarios a través de la transmisión de dichas participaciones.

El riesgo de este tipo de operaciones es que el emisor actúe de mala fe y ceda los créditos hipotecarios participados a un tercero, que al no tener constancia registral de que tal participación se ha realizado, podría estar actuando de buena fe y en perfecta armonía legal y económica. En este caso las entidades partícipes podrían recurrir contra el emisor por fraude¹⁷².

¹⁷² No hay que olvidar que la entidad emisora tiene que comunicar a los partícipes la cesión de cualquier crédito participado para solicitar su autorización (art. 63.4 del Real Decreto 685/1982).

Precisamente a causa de la escasa protección de estas figuras es por lo que se restringe su circulación. Por otra parte, cabe decir que la situación fraudulenta anteriormente señalada, aunque posible, es harto improbable, pues a ninguna entidad le interesa poner en tela de juicio la confianza en ella depositada.

5.5.3.4.- Régimen Fiscal

En cuanto al tratamiento fiscal de las participaciones hipotecarias, al tratarse de títulos nominativos su opacidad fiscal es, en principio, nula. Sin embargo, dadas las facilidades otorgadas para su transmisión, y puesto que basta una anotación en el propio título para su transmisión -sin que necesariamente se le comunique al deudor que dicha transmisión ha tenido lugar- cabría la posibilidad de transformarlos en títulos al portador al admitir un simple endoso en blanco. La posibilidad de que esto pudiera hacerse es tentadora.

Sin embargo, al exigir la Ley 14/1985 como ya hemos comentado, que en el caso de que no intervenga una entidad participante en el Mercado Hipotecario, sea necesaria la intervención de un fedatario público, resulta ya muy difícil y cuestionable la posibilidad de la transmisión "en blanco".

Con esto, lógicamente, se limitan enormemente las posibilidades de elusión fiscal que en principio parecía ofrecer la propia Administración.

5.5.4.- Las características del funcionamiento del mercado secundario

5.5.4.1.- Introducción

El mercado secundario de títulos hipotecarios es aquél en el que se negocian y transmiten dichos títulos valores. Es, por tanto, la parte del Mercado Hipotecario que permite la transmisión indirecta de los créditos hipotecarios en una cadena sin límite a lo largo de toda la economía. En lugar de transmitirse formalmente los créditos hipotecarios o las hipotecas mismas, se transmiten títulos valores que los incorporan y que están garantizados por aquéllos.

Cuanto más amplio y ágil sea el mercado secundario, cuanto más fácilmente transmisible sea un título hipotecario, más atractivo puede resultar un título hipotecario para un potencial tenedor, puesto que la inversión es fácilmente recuperable en cualquier momento sin penalizaciones.

Por tanto, para el cumplimiento de los fines propuestos para el Mercado Hipotecario, que son, como sabemos, la financiación de la construcción, rehabilitación y adquisición de viviendas y obras de equipamiento en general, en suma, la promoción del sector de la Construcción, es necesario que el mercado secundario de títulos hipotecarios funcione con absoluta fluidez y agilidad.

Consciente de ello, a la hora de regular la transmisión de los títulos hipotecarios, la Ley 2/1981 tendió a la simplificación de los trámites y consiguientemente de los costes, estableciendo que los títulos hipotecarios fuesen transmisibles por cualquiera de los medios admitidos en derecho, incluso sin

intervención de fedatario público ni notificación al deudor¹⁷³.

Como ya hemos señalado, disposiciones posteriores a la Ley 2/1981 -en concreto, nos referimos a la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 14/1985 de 29 de Mayo y a la Ley 24/1988 sobre los mercados de valores- han modificado el panorama creado por el artículo 22 de la Ley 2/1981.

5.5.4.2.- Mercado secundario individual

El artículo 82 del Real Decreto 685/1982 que desarrolla reglamentariamente la Ley 2/1981 sobre el Mercado Hipotecario utiliza el término "*mercado secundario individual*" para referirse a la posibilidad de transmisión de los títulos hipotecarios sin mediación alguna. Es decir, aquellas transmisiones efectuadas sin intermediario, al margen de la Bolsa, de otros mercados secundarios organizados o de los Fondos de Regulación del Mercado Hipotecario.

Todas las entidades emisoras pueden comprar, vender o pignorar sus propios títulos hipotecarios para modificar su cotización en el mercado y regular la liquidez de los títulos, pero con ciertas limitaciones.

Así, tendrán que hacer públicas las cantidades a las cuales están dispuestas a comprar o vender los títulos hipotecarios emitidos por ellas mismas. El Ministerio de Economía y Hacienda autorizará dichos precios de compra y venta.

¹⁷³ Vid. art. 22 de la Ley 2/1981.

También existen limitaciones en cuanto a los títulos hipotecarios emitidos por una entidad que ésta pueda mantener en cartera. Así, en su redacción original, el artículo 82.2 del Real Decreto 685/1982, salvo autorización especial del Ministerio de Economía y Hacienda, no permitía que el volumen de títulos hipotecarios en cartera superase el 10% del total emitido durante un plazo superior a tres meses.

Con posterioridad el artículo 82.2 queda derogado por lo dispuesto en el Real Decreto 1623/1985¹⁷⁴. En este último se establece un límite cuantitativo más estricto -el 5%- y se suprime el límite temporal, pero, y esto es lo más importante, se faculta al Ministerio de Economía y Hacienda a variar este límite al alza o a la baja, cuando la situación financiera lo aconsejara.

5.5.4.3. Mercado secundario no individual

5.5.4.3.1. *Introducción*

Puesto que la denominación "*mercado secundario individual*" queda reservada por el artículo 82 del Real Decreto 685/1982 a los títulos hipotecarios transmitidos sin la intervención de intermediarios -es decir, ya sea entre particulares, cosa muy poco frecuente, o entre la entidad emisora de los títulos y los tenedores de los mismos, que será lo más habitual- nos referiremos al mercado

¹⁷⁴ El Real Decreto 1623/1985 de 28 de Agosto limita el volumen de autocartera al 5% de las emisiones.

secundario no individual cuando la transmisión se realice en Bolsa, en otros mercados secundarios no oficiales de valores o con intervención de los denominados Fondos de Regulación del Mercado Hipotecario, de los que inmediatamente nos ocuparemos con detalle.

El artículo 23 de la Ley 2/1981 establecía a este respecto:

"Las Juntas Sindicales de las Bolsas Oficiales de Comercio procederán de inmediato a admitir provisionalmente a cotización oficial los títulos hipotecarios que hayan sido emitidos conforme a la presente Ley. La Entidad emisora de los títulos deberá completar la documentación y requisitos necesarios para la admisión definitiva en el plazo de un año".

Es decir, que la propia Ley del Mercado Hipotecario se preocupa de que los títulos hipotecarios sean admitidos desde el primer momento a cotizar en Bolsa, aunque sea provisionalmente.

Sin embargo, como veremos más adelante, la Ley 24/1988 de 28 de Julio sobre los mercados de valores ha introducido algunos cambios en este sentido, entre ellos la regulación de los mercados secundarios no oficiales de valores de ámbito nacional, en los que pueden negociarse (y se negocian, como luego veremos) títulos hipotecarios.

Los Fondos de Regulación del Mercado Hipotecario, por su parte, nacen con la propia Ley de 1981 con la finalidad de dotar al Mercado Secundario de unas dosis suficientes de liquidez.

En suma, que la Ley 2/1981 y la Ley 24/1988, conscientes de la importancia del Mercado secundario para la consecución de los fines propuestos

por el Mercado Hipotecario, establecen un conjunto de normas que garanticen la liquidez y agilidad en la transmisión de los títulos emitidos.

Bien es sabido que uno de los aspectos más importantes a la hora de considerar la conveniencia de una inversión es garantizar la recuperación de los capitales invertidos de forma ágil, segura y no costosa. Precisamente, ésto es lo que se pretende al regular la cotización de los títulos en la Bolsa y la intervención de los Fondos de Regulación del Mercado Hipotecario en el mercado secundario, así como el regular también su negociación en mercados secundarios no oficiales. En el cuadro 5.3 se recoge el volumen de contratación de títulos hipotecarios desde 1982 hasta 1992 a través de todas las vías posibles, destacando por encima de todas la contratación a través del FPRMH.

5.5.4.3.2. Mercado secundario en Bolsa

El artículo 23 de la Ley del Mercado Hipotecario pretende, como acabamos de señalar, dotar a los títulos hipotecarios de las mayores facilidades para su transmisión, aumentando así su liquidez. Para ello, articula una serie de disposiciones que permiten su incorporación casi inmediata, tras la emisión, a la cotización en el mercado secundario de títulos valores oficial y más amplio de nuestro sistema financiero: la Bolsa.

Para ello, basta con que la entidad emisora de los títulos manifieste su deseo de que éstos sean admitidos a cotización oficial, para que lo sean efectivamente, aunque sea provisionalmente.

CUADRO 5.3

MERCADO SECUNDARIO DE TITULOS HIPOTECARIOS (Ley 2/81)

Volumen de contratación

DATOS EN MILLONES DE PESETAS

	A.I.A.F. (a)	Bolsa (b)	Fondo público de regulación del mercado hipotecario (c)			Total	Total (7)=(1)+(2)+(6)
	(1)	(2)	Mercado propio (3)	Mercado A.I.A.F. (4)	Operaciones intervenidas en bolsa (5)	(6)=(3)+(5)	
1982	—	33,0	121,0	—	19,0	140,0	173,0
1983	—	721,2	298,0	—	160,0	458,0	1.179,2
1984	—	1.284,8	1.357,0	—	52,0	1.409,0	2.693,8
1985	—	4.639,8	2.685,0	—	236,0	2.921,0	7.560,8
1986	—	5.185,4	2.068,0	—	311,0	2.379,0	7.564,4
1987	—	7.232,5	3.284,7	—	490,8	3.775,5	11.008,0
1988	—	7.016,5	7.436,4	—	997,8	8.434,2	15.450,7
1989	—	2.720,0	<u>3.680,9</u>	—	<u>3.024,1</u>	<u>6.705,0</u>	<u>9.425,0</u>
1990	—	940,9	<u>2.862,1</u>	0,9	<u>6.148,1</u>	<u>9.011,1</u>	<u>9.952,0</u>
1991	57.661,0	...	6.245,0	2.358,5	5.955,0	14.558,2	...
1992	62.782,0	...	8.024,6	3.705,1	2.785,0	14.514,7	...
Período Ene-Mayo							
1992	37.706,0	...	1.033,8	146,8	174,7	1.355,3	...
1993	83.534,0	...	383,0	398,8	258,7	1.040,5	...
1992							
I	27.206,0	...	1.911,5	894,1	893,1	3.698,7	...
II	16.238,0	...	1.780,9	1.944,7	709,8	4.435,4	...
III	4.646,0	...	2.166,0	94,8	869,9	3.130,6	...
IV	14.692,0	...	2.166,2	771,6	312,4	3.250,0	...
1993							
I	41.348	...	1.240,6	1.368,8	388,5	2.997,9	...
Abr.	17.466	...	974,0	1.415,1	169,8	2.558,9	...
May.	24.744	...	1.040,0	1.057,3	108,1	2.205,4	...

(a) Datos en valor nominal

(b) Desde 1982 a 1989 los datos aparecen en valor nominal; desde entonces, en valor efectivo.

FUENTE: Bolsa de Madrid, Bolsa de Barcelona y SGFPRMH.

Hay que destacar en este sentido que en el caso de los títulos hipotecarios emitidos por Entidades Oficiales de Crédito, es decir por el Banco Hipotecario de España y por las demás entidades pertenecientes a la Banca Pública cuyos Estatutos se lo permitan, estos títulos tendrán la consideración de efectos públicos -por aplicación del artículo 22 del Decreto de 30 de junio de 1.967- y por tanto, se producirá su admisión definitiva de oficio en las Bolsas de Valores una vez que haya sido publicada en el B.O.E. la correspondiente emisión¹⁷⁵.

En el caso del resto de los títulos hipotecarios emitidos por cualquiera de las entidades autorizadas a participar en el Mercado Hipotecario, hay que señalar que la admisión de dichos valores en las Bolsas requiere previamente la comunicación del proyecto de emisión a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, así como toda la información relativa a las características de los títulos que se van a emitir y, sobre todo, la presentación de una auditoría de cuentas de los estados financieros del emisor realizada por un profesional inscrito en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas¹⁷⁶.

Al mismo tiempo, la Comisión Nacional del Mercado de Valores podrá solicitar cuanta información complementaria estime oportuna con la finalidad de verificar el cumplimiento de los requisitos que marca la Ley 26/1988¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Así lo refleja el art. 32 de la ya citada Ley 24/1988 de 28 de Julio sobre el Mercado de Valores (BOE de 29 de Julio).

¹⁷⁶ Vid. art. 26 de la Ley 24/1988 de 28 de Julio.

¹⁷⁷ Tal como se recoge en el art. 85 de la citada Ley "*El Mercado Hipotecario...*"

Precisamente por operar el folleto de emisión como una declaración pública de las condiciones generales de la emisión de los títulos, el incumplimiento de lo manifestado en dicho folleto lleva a que la entidad emisora tuviera que indemnizar por daños y perjuicios a los inversores.

Hay que tener en cuenta que el inversor se siente atraído por la manifestación realizada en el propio folleto de emisión de dicha cotización en Bolsa. Si la entidad emisora no se atiene posteriormente a las condiciones básicas previamente establecidas puede ver apartados sus títulos de la cotización oficial, con el consiguiente perjuicio para el inversor que ha actuado de buena fe y que ve cómo títulos de su propiedad son apartados del mayor mercado secundario de títulos valores, la Bolsa, por incumplimiento de la entidad emisora.

*"La administración de estos valores a negociación en los mercados secundarios oficiales requerirá en todo caso la comunicación a la Comisión Nacional del Mercado de Valores y el cumplimiento de los requisitos que reglamentariamente se determinen"*¹⁷⁸.

5.5.4.3.3. *La intervención de los fondos de regulación en el mercado secundario*

*"Estos fondos tendrán como finalidad regular el mercado secundario de títulos hipotecarios mediante la compra y venta de los mismos, con el fin de asegurar un grado suficiente de liquidez"*¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Vid. art. 32 de la Ley 24/1988 de 28 de Julio, del Mercado de Valores (B.O.E. de 29 de Julio).

¹⁷⁹ Art. 25.2 de la Ley 2/1081.

En suma, estos Fondos de Regulación del Mercado Hipotecario -en adelante F.R.M.H.- tratarán de asegurar la liquidez del mercado secundario y facilitar, de este modo, la inversión y desinversión de los títulos hipotecarios y, en definitiva, atraer a los inversores hacia este mercado. A ellos nos referimos ya en el apartado 5.3.11 de esta Tesis Doctoral, pero vamos a continuación a profundizar en aquel análisis, con énfasis en su actuación en el mercado secundario de títulos hipotecarios.

El artículo 84.3 del Real Decreto 685/1982 regula la constitución de un F.R.M.H. de carácter público¹⁸⁰, pero no excluye la constitución de otros F.R.M.H. de carácter privado. El Fondo Público de Regulación del Mercado Hipotecario actuará bajo la tutela del Banco Hipotecario de España, al que se encomienda su constitución. Será, así mismo, el Banco Hipotecario de España el depositario del F.R.M.H. de carácter público, además de gozar en él de participación mayoritaria¹⁸¹.

Tres consejeros de dicha Sociedad gestora serán designados por el Gobierno, sobre un máximo de once miembros y un mínimo de siete.

Respecto a los F.R.M.H. de carácter privado, existen una serie de requisitos a cumplir: en primer lugar, las entidades que pueden constituir los

¹⁸⁰ En el Ministerio de Economía y Hacienda existe un Registro Especial de Fondos de Regulación del Mercado Hipotecario. El 28 de Febrero de 1.983 se inscribe el Fondo Público de Regulación del Mercado Hipotecario. Su finalidad última, según consta en la Escritura pública de Constitución, es la promoción de la construcción y adquisición de viviendas.

¹⁸¹ Los F.R.M.H., como tales fondos, carecen de personalidad jurídica independiente y pre-cisan por tanto de una sociedad gestora y un depositario para su funcionamiento. Nos referiremos a ambos con más detalle inmediatamente.

F.R.M.H. son las entidades emisoras de títulos hipotecarios, y no las meramente participantes. Con esta matización, se excluye a las sociedades de arrendamiento financiero inmobiliario, promotores o constructores, que pueden participar, con determinadas condiciones, como ya dijimos, en el Mercado Hipotecario.

En segundo lugar, para constituir un F.R.M.H. privado se necesitan, al menos, diez entidades emisoras y el patrimonio mínimo de los fondos de regulación se fija en 100 millones de pesetas. El art. 84.1 dice:

"cualquier entidad emisora puede suscribir certificados de participación de varios fondos pero por distintas emisiones".

En tercer lugar, la participación de una entidad en un F.R.M.H. se realizará a través de los certificados de participación en dicho fondo que suscriba teniendo en cuenta que no puede suscribirse menos de un 3% del valor de las emisiones que la entidad ha incluido en el fondo.

En cuanto al patrimonio de los F.R.M.H., los ya citados 100 millones que el Real Decreto 685/1982 establece como mínimo en el momento de la constitución se deberán desembolsar en un 50% en efectivo. El resto deberá desembolsarse en el plazo de un año, ya sea en efectivo o en títulos hipotecarios.

El artículo 10.1 de la Orden Ministerial de 22 de junio de 1982 dispone, por otra parte:

"...El activo de los F.R.M.H. estará únicamente constituido por títulos

hipotecarios, certificados de regulación monetaria, pagarés del tesoro, depósitos de Entidades de Depósito, dinero en metálico, y aquellos activos financieros que por sus características de seguridad y garantía autorice el Ministerio de Economía y Hacienda"

con lo que restringe la cartera de los F.R.M.H. que, sin embargo, con el Real Decreto 685/1982 estaban autorizados a mantener cédulas, bonos y participaciones hipotecarias -en suma, títulos hipotecarios- así como cualquier activo financiero "*apto para la inversión de los fondos de inversión mobiliaria*"¹⁸².

Sin embargo, la cartera de los F.R.M.H. queda bastante liberalizada en el sentido de que pueden invertir adquiriendo en cualquier momento otros activos hipotecarios, siempre que no sea necesario intervenir en la cotización de éstos para atender a su finalidad, y siempre que los activos alternativos elegidos cumplan los requisitos del artículo 10 de la Orden de 22 de junio de 1982.

El citado artículo 10 de esta Orden Ministerial fija además un límite mínimo sobre el activo total que los F.R.M.H. tienen que mantener en forma de títulos hipotecarios, y que es del 30%. Este límite cuantitativo se suaviza en el sentido de que es suficiente con el "*compromiso en firme de las Entidades partícipes de aportar en todo momento los títulos hipotecarios necesarios para alcanzar aquel porcentaje*"¹⁸³.

Sin embargo, en la práctica, como ya vimos, la aplicación de esta norma es compleja, puesto que las entidades participantes en el Mercado Hipotecario

¹⁸² Vid. el art. 85.1 del Real Decreto 685/1982.

¹⁸³ Art. 10 de la O.M. de 22 de Junio de 1982.

no pueden mantener un volumen de autocartera superior al 5% de las emisiones¹⁸⁴.

Y si no tienen en esos momentos los títulos en cartera, cosa lógica porque no los pueden mantener indefinidamente, dependerá de la coyuntura de mercado que las entidades partícipes en el F.R.M.H. puedan disponer o no de los títulos para cumplir el límite del 30%.

La representación de los F.R.M.H. así como su dirección, administración y gestión, como ya habíamos anticipado, serán llevadas a cabo por Sociedades gestoras. Así, el Banco Hipotecario de España es encomendado para constituir una sociedad gestora del Fondo Público de Regulación del Mercado Hipotecario. Los F.R.M.H. de carácter privado también tendrán sociedades gestoras para su administración. Las sociedades gestoras de los F.R.M.H. tienen que cumplir necesariamente una serie de requisitos.

Por una parte, en cumplimiento del artículo 86 del Real Decreto 685/1982, las sociedades gestoras estarán constituidas bajo la forma de sociedades anónimas, con un capital mínimo de 25 millones de pesetas. La Orden Ministerial de 5 de julio de 1982 permite que las sociedades gestoras de los Fondos de Inversión Mobiliaria gestionen también los F.R.M.H. Para ello se les exige como condición que cumplan los requisitos de las sociedades gestoras de los F.R.M.H. previstos por el R.D. 685/1982, es decir cumplimiento de un

¹⁸⁴ El Real Decreto 685/1982 limitaba el volumen de autocartera al 10% de las emisiones, pero el Real Decreto 1623/1985 de 28 de Agosto restringe este porcentaje al 5%.

capital social mínimo de 25 millones -que por naturaleza cumplen pues la Ley 47/1984 que las regula les exige 50 millones- y la referencia en su denominación a los F.R.M.H., así como la ampliación de su objeto social -que ahora incluye la gestión de los F.R.M.H.- para lo cual deberán modificarse sus Estatutos sociales.

Son las Sociedades gestoras, constituídas como S.A., las que poseen capacidad de obrar y las que administran los F.R.M.H., que no desempeñarían ninguna operación salvo que las sociedades gestoras así lo decidan, pues aquellos carecen de personalidad jurídica.

Por otra parte, es lógicamente interesante para una entidad participante en el Mercado Hipotecario y emisora de títulos hipotecarios la pertenencia a un F.R.M.H. Hay que tener en cuenta que la pertenencia, o más propiamente, la suscripción de certificados de participación de un F.R.M.H. faculta al partícipe en el F.R.M.H. a apoyar la liquidez de las emisiones de títulos hipotecarios que haya incluido en dicho fondo.

Además, si la entidad emite sus títulos y actúa en el Mercado Hipotecario Secundario a título individual, es decir sin intermediación, tiene que comunicar al Ministerio de Economía y Hacienda los precios a los que estaría dispuesto a comprar y vender sus propios títulos hipotecarios, estando sujeta a la aprobación por parte del Ministerio de dichas tarifas. Sin embargo, si la entidad emisora participa en un F.R.M.H., es la sociedad gestora del Fondo la que comunica al Ministerio los precios de compra y de venta y no tiene que recibir autorización de éste. Su actuación es más autónoma.

CUADRO 5.4

FONDO PUBLICO DE REGULACION DEL MERCADO HIPOTECARIO

Volumen de contratación Compras, ventas y detalle por instituciones^(a)

DATOS EN MILLONES DE PESETAS

	Compras	Ventas	Detalle por instituciones		Total	
			Cajas de ahorro	B.H.E.	S.C.H.	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(1)+(2)= (3)a(5)
1982	39,0	101,0	—	140,0	—	140,0
1983	359,0	99,0	—	458,0	—	458,0
1984	733,0	676,0	2,0	1.400,0	7,0	1.409,0
1985	1.315,0	1.606,0	10,0	2.733,0	178,0	2.921,0
1986	1.309,0	1.070,0	152,0	2.007,0	220,0	2.379,0
1987	3.080,8	694,7	236,9	3.434,4	104,2	3.775,5
1988	3.990,9	4.443,3	253,1	8.141,0	40,1	8.434,2
1989	4.197,4	2.507,6	53,1	6.387,1	264,8	6.705,0
1990	4.322,8	4.688,2	0,4	8.968,3	42,4	9.011,1
1991	7.963,5	6.594,7	—	14.524,1	34,1	14.558,2
1992	6.815,1	7.699,5	—	14.503,1	11,5	14.514,7
Periodo Enero-Mayo						
1992	2.469,3	3.398,9	—	5.868,2	—	5.868,2
1993	4.001,6	3.760,6	—	7.756,6	5,5	7.762,1
1992						
I	1.456,0	2.242,7	—	3.698,6	—	3.698,6
II	2.567,3	1.868,0	—	4.435,4	—	4.435,4
III	1.234,0	1.896,6	—	3.123,4	7,2	3.130,6
IV	1.557,7	1.692,3	—	3.245,7	4,3	3.250,0
1993						
I	2.113,0	885,0	—	2.996,4	1,5	2.997,9
Abr.	1.041,0	1.517,8	—	2.554,8	4,0	2.558,8
May.	847,6	1.357,8	—	2.205,4	—	2.205,4

(a) De 1982 a 1989 los datos aparecen en valor nominal; desde entonces, en valor efectivo.

FUENTE: SGFPRMH.

Además, podrá efectuar sus operaciones a través de la Bolsa, en el caso de que los títulos hipotecarios que trata de negociar gocen de cotización oficial.

En los casos en que el Mercado Hipotecario lo permita, los F.R.M.H. pueden beneficiarse de la inversión en activos financieros que no sean exclusivamente títulos hipotecarios. Así, pueden adquirir Pagarés del Tesoro, etc., tal como ya dijimos al referirnos al artículo 10.1 de la Orden de 22 de junio de 1982.

El cuadro 5.4 recoge pormenorizadamente la actuación desde 1982 hasta 1992 del FPRMH.

En cuanto a la entidad depositaria de los F.R.M.H. puede ser, en principio, cualquiera de las entidades participantes en el Mercado Hipotecario y cuyos estatutos le permitan actuar como una entidad de depósito.

5.5.4.3.4. El Mercado Secundario de la AIAF

La Ley 24/1988 de 28 de Julio del Mercado de Valores hace referencia a la posibilidad de que el Ministro de Economía y Hacienda autorizara la creación de otros mercados secundarios distintos de los existentes hasta ese momento.

Y una Orden Ministerial de 1 de Agosto de 1991¹⁸⁵, autoriza precisamente la creación de un mercado mayorista organizado por la AIAF (Asociación de Intermediarios de Activos Financieros), bajo el control y

¹⁸⁵ B.O.E. de 12 de Agosto.

supervisión de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

La AIAF cuenta entre sus miembros con bancos públicos y privados nacionales y extranjeros, cajas de ahorros y otros intermediarios financieros.

El mercado organizado por la AIAF tiene carácter mayorista ya que sólo pueden participar en el mismo entidades a partir de 25 millones de negociación mínima. Los títulos negociados en este mercado son pagarés de empresa, bonos matador, obligaciones y cédulas hipotecarias, que son hasta el presente los únicos títulos hipotecarios que tienen cabida en este mercado.

En 1991 la AIAF negoció cinco mil millones de pesetas en cédulas hipotecarias, lo cual representó tan sólo un 0,6% del volumen total de su actividad.

Las bolsas de valores y el mercado de AIAF negocian en igualdad de condiciones frente a los títulos de renta fija, pero son los propios emisores los que decidirán cuál de los dos mercados eligen para la cotización de sus títulos.

Dentro del mercado de la AIAF se distinguen dos tipos de agentes participantes: los "*creadores*" de mercado, que se comprometen a comprar y vender cantidades concretas a precios anunciados con antelación, con lo cual incrementan la liquidez del mercado, y los demás participantes, que o bien efectúan directamente sus operaciones con otros miembros o con los creadores del mercado¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Vid. PAREJO GAMIR, J.A., RODRIGUEZ SAIZ, L. y CUERVO GARCIA, A.: "*Manual...*" Op. cit., cap. 6 de la 5ª Edición, para un mayor detalle.

previsto sobre Coeficiente de Caja, coeficiente de inversión y de recursos propios¹⁸⁹.

Por el hecho de asegurarse la movilización de los créditos hipotecarios, y teniendo en cuenta la solidez de éstos en cuanto a las garantías que presentan - que son hipotecarias- se está obviando su principal inconveniente: su larguísimo período de recuperación.

Además, los títulos hipotecarios emitidos serán admitidos en la cartera de los fondos de reserva con destino específico de las empresas mercantiles, como es el caso de las reservas técnicas de las compañías aseguradoras, sociedades de Inversión Mobiliaria y fondos de inversión colectiva, ...así como cualquier fondo de reserva que, por el imperativo que sea, las sociedades mercantiles en general tienen que constituir con títulos de renta fija de cotización calificada en Bolsa.

5.5.4.4.2. *Control del mercado*

En el artículo 75 del Real Decreto 685/1982 se establece la competencia de la Inspección Financiera del Ministerio de Economía y Hacienda frente a las entidades participantes en el Mercado Hipotecario al facultarla para solicitar aquellas "*cuanta información con trascendencia económica o financiera sea*

¹⁸⁹ En el epígrafe 5.3.7 de este mismo capítulo ya hemos analizado exhaustivamente las obligaciones que tienen en esta materia las S.C.H.

precisa para verificar el exacto cumplimiento de las normas legales o reglamentarias". Posteriormente, la Ley 26/1988 otorga dichas competencias al Banco de España.¹⁹⁰

Especial interés tiene el control de las entidades participantes en materia de emisión de títulos hipotecarios y la observancia de los límites impuestos en las emisiones por la Ley del Mercado Hipotecario. Así, la Administración ejerce su control sobre la base de la información facilitada por las entidades involucradas y, por tanto, nunca autorizará la emisión que sobrepase los límites legalmente establecidos. Sin embargo, no puede asegurar que con el tiempo la entidad lo esté respetando, dado que dicho límite puede variar a medida que disminuyen los créditos hipotecarios de cobertura, por ejemplo, por amortizaciones anticipadas del deudor hipotecario.

En principio la Ley presupone que si dicho límite se está rebasando es de forma involuntaria, y no presupone en sí mismo una sanción. A continuación, la Ley regula una serie de mecanismos dirigidos a restablecer los límites señalados.

Si la entidad, sabiendo, puesto que ella tiene toda la información actualizada de sus operaciones, que incumple los límites no pone en marcha

¹⁹⁰ *"Corresponderá al Banco de España el registro, control e inspección de todas las entidades de crédito, su inscripción, quedando a su cargo los registros correspondientes, así como el control e inspección de la aplicación en general, de la Ley 2/1981, de 25 de marzo, sobre Regulación del Mercado Hipotecario y sus normas de desarrollo".* Art. 43.2 de la Ley 26/1988 de 29 de Julio sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (B.O.E. de 30 de Julio).

dichos mecanismos, entonces ya puede considerarse que está obrando de mala fe, y puede ser objeto de sanción.

La sanción se determinará en función de la importancia de la falta. Se clasifican las infracciones¹⁹¹ en muy graves (simulaciones en las aportaciones de capital, inexistencia de garantías hipotecarias, tasaciones fraudulentas, carecer de la contabilidad exigida, la negativa o resistencia a la actuación inspectora, la emisión de cédulas hipotecarias por entidades no financieras, graves, (la realización de actos prohibidos por normas con rango de Ley siempre que constituyan hechos meramente ocasionales o aislados. Así, serían infracciones graves la inexistencia de seguro en los bienes hipotecados, el incumplimiento de los coeficientes exigidos sobre capitales en riesgo, la emisión de participaciones que incumplan normas sobre cobertura, plazos y tipos de interés, el incumplimiento de los límites de emisión de cédulas y bonos hipotecarios, el incumplimiento de las condiciones sobre negociación y pignoración de títulos hipotecarios e incumplimiento por parte de las Sociedades Gestoras de los Fondos de Regulación del Mercado Hipotecario de las normas relativas a coeficientes obligatorios, inversiones no autorizadas y precios y plazos de contratación de valores, etc.) e infracciones leves, constituídas por incumplimiento de preceptos que se deriven de normas de ordenación o disciplina y que no constituyan según la Ley 26/1988 infracción grave o menos grave.

Dependiendo de la calificación de la infracción se aplica un tipo de sanción, que va desde la revocación de la autorización de la entidad, decisión

¹⁹¹ Vid. los artículos 3 al 7 de la Ley 26/1988 de 29 de Julio.

que corresponderá al Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, hasta simples amonestaciones privadas, que corresponderán al Banco de España.

5.6. La reforma del Mercado Hipotecario Español

5.6.1. Introducción

La situación del Mercado Hipotecario español venía siendo preocupante, al haberse agotado en opinión generalizada de los especialistas las posibilidades de reforma y mejora que ofreció la Ley 2/1981. La evolución parecía tender a una situación análoga a la existente con anterioridad a la vigente normativa, *"caracterizada por la ausencia de instrumentos específicos y adecuados para la financiación de préstamos hipotecarios"*¹⁹².

Esto sucedió después de un período de auge y prosperidad que inducían a esperar resultados más prometedores. Así, por ejemplo, en el período 1983-1986 se produjo un crecimiento anual acumulado de los saldos vivos de los títulos hipotecarios del 3%. A partir de ese momento, los saldos vivos de dichos títulos no hacen sino descender (ver cuadro 5.1), lo cual no es de extrañar, pues las emisiones netas de valores hipotecarios han arrojado valores negativos desde 1987 -e incluso antes en el caso de la Banca privada- viéndose sostenidas fundamentalmente por la actuación del Crédito Oficial (ver cuadro 5.5).

¹⁹² MAYAYO CHUECA, G. "Informe del Presidente de la Asociación Hipotecaria Española", 15 de Diciembre de 1989, pág. 1.

CUADRO 5.5**EMISIONES NETAS DE TITULOS HIPOTECARIOS***Datos en miles de millones de pesetas*

AÑO	BANCA PRIVADA	CAJAS DE AHORROS	CREDITO OFICIAL	S.C.H.	TOTAL
83	0,8	113,6	2,8	12,9	130,1
84	3,7	130,2	24,7	26,3	184,2
85	-0,3	117,1	10,0	18,0	144,8
86	-1,9	134,3	32,9	20,8	186,1
87	-3,4	-78,4	13,0	-3,8	-72,6
88	-1,0	-71,3	30,7	34,6	-7,0
89	1,8	-116,2	28,5	-20,8	-106,7
90	-1,4	-70,1	89,4	-2,2	15,7
91	6,5	61,9	90,7	-39,9	119,2
92	12,0	42,7	-8,4	-15,8	30,5

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España.

CUADRO 5.5 (Bis)

CARACTERISTICAS DE LAS EMISIONES PUESTAS EN CIRCULACION DE CEDULAS HIPOTECARIAS SERIADAS

	Importe (miles de pesetas) (a)	Numero de emisiones	Tipo de interes nominal (%) (b)				Plazo de amor- tizaci3n (años) (a)	
			Cajas de ahorro	Credito oficial B H E	S C H.	Banca		Total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1982	85.6	32	12.22	12.00	12.95	—	12.25	3.6
1983	171.8	70	12.11	12.50	12.40	—	12.26	3.8
1984	132.1	44	12.01	13.00	12.63	—	12.09	3.5
1985	218.5	62	10.84	12.00	10.87	—	10.81	3.6
1986	242.9	71	9.32	10.15	8.86	—	9.22	4.0
1987	100.0	24	9.16	11.33	9.95	—	9.56	4.5
1988	102.4	35	10.68	11.13	11.06	—	10.20	3.8
1989	128.8	29	10.55	12.25	11.43	—	10.87	3.8
1990	222.1	34	11.09	13.50	12.88	—	11.99	4.9
1991	248.0	40	10.68	11.97	11.92	11.00	11.20	3.4
1992	175.0	26	10.50	10.75	12.75	10.00	10.82	3.4
Periodo								
Enero-Mayo								
1992	117.3	15	10.47	10.80	12.50	10.00	10.60	3.4
1993	134.6	10	11.08	11.50	—	10.00	10.84	3.1
1992								
I	85.3	7	10.69	10.75	—	10.00	10.60	2.9
II	50.3	10	10.33	10.75	12.50	—	10.60	3.7
III	6.7	2	—	—	13.00	10.00	11.50	3.2
IV	32.7	7	10.57	—	—	10.00	10.67	3.5
1993								
I	63.2	4	11.35	11.75	—	—	11.35	2.7
Abr.	61.4	5	10.55	11.25	—	—	10.66	2.2
May.	10.0	1	—	—	—	10.00	10.00	5.0

(a) Los importes de las emisiones efectuadas por subasta se contabilizan en la medida en que se producen las subastas y no en el momento de la autorizaci3n administrativa del programa

(b) Media simple del período de las cedulas seriadas. Sin incluir las emitidas en régimen de subasta

Fuente: BOE

Precisamente ahí radicaba el riesgo real para el futuro del Mercado Hipotecario español: el fracaso de los circuitos específicos de refinanciación del Mercado Hipotecario diseñados por la Ley 2/1981:

*"Estos hechos ponen en evidencia, la fragilidad y el fracaso del modelo que quiso representar la Ley 2/1981."*¹⁹³.

Por otra parte, hasta el presente, la adopción de medidas de política económica no relacionadas con el sector y tendentes a frenar la demanda ha llevado al Gobierno a la restricción del crédito, lo que ha conducido a importantes alzas de los tipos de interés, que parecen mitigarse últimamente.

Ya hemos señalado, en el Capítulo I de esta Tesis Doctoral, la estrecha relación existente entre los tipos de interés y la actividad constructora, necesitada frecuentísimamente de abundante financiación, pero es que además¹⁹⁴, en sí, por lo que respecta al Mercado Hipotecario estrictamente, la elevación de los tipos de interés ha implicado la necesidad de ofrecer emisiones en condiciones más atractivas en cuanto a tipos. Hay que tener en cuenta en este sentido que la emisión de títulos hipotecarios ha tenido que competir en el mercado de renta fija con las emisiones realizadas por el Estado, lo cual es harto difícil en las actuales circunstancias, máxime cuando dicho mercado está dominado por la actividad emisora de aquél, con lo que la competencia ha venido siendo muy desigual.

¹⁹³ MAYAYO CHUECA, G. *"Informe del Presidente de la Asociación Hipotecaria de España"* Op. cit. pág. 3.

¹⁹⁴ MAYAYO CHUECA, G. *"Informe del Presidente..."* Op. cit. pág. 2.

Por otra parte, en los últimos años la actividad realizada por las entidades específicamente creadas para operar en el Mercado Hipotecario no había hecho más que descender. Ya hemos visto en el cuadro 5.5 el paulatino declinar de las emisiones netas de títulos hipotecarios a pesar de la activa participación del Crédito Oficial. Sin embargo, el volumen de crédito concedido para la adquisición de viviendas no ha hecho más que aumentar (cuadro 5.2).

Esto significa inequívocamente que gran parte del crédito hipotecario concedido se había venido refinanciando con *"recursos inespecíficos de las entidades crediticias y con una importante apelación al interbancario a todas luces inadecuada"*¹⁹⁵.

Efectivamente, la financiación hipotecaria se había venido llevando a cabo con recursos ajenos a corto plazo, mientras que las amortizaciones de los créditos hipotecarios son generalmente a largo plazo. Aún cuando existieran operaciones a interés variable y se renovaran sucesivamente los créditos, no eran soluciones suficientes.

Así pues, considerada la necesidad de reforma como algo unánimemente aceptado, pasó a debatirse entre los distintos protagonistas del Mercado el alcance y la profundidad de la reforma a desarrollar, teniendo en cuenta que no sólo debería afrontar la resolución de los problemas anteriormente planteados, sino que además debía dotar al Mercado de una estructura lo bastante flexible como para permitirle adaptarse a la nueva situación que ha de crearse con la

¹⁹⁵ MAYAYO CHUECA, G. *"Informe..."* Op. cit., Madrid 1989, pág. 3.

próxima entrada en vigor de la Directiva Comunitaria en materia de Crédito Hipotecario de la que pasamos a ocuparnos a continuación. En este sentido nos parece especialmente valiosa la experiencia e información acumulada por la Asociación Hipotecaria Española a través de su participación en el Comité Ejecutivo y en los distintos grupos de trabajo de la Federación Hipotecaria Europea.

Actualmente, independientemente de la última reforma introducida por el Real Decreto 1289/1991 de 2 de Agosto y la Ley 19/1992 de 7 de Julio, se sigue cuestionando la necesidad de modificar totalmente el modelo diseñado o tan sólo revisar algunos de sus instrumentos. Para valorar estas dos posibilidades cabe incluso estudiar los modelos vigentes en el seno de la C.E., *analizando su diseño y tendencias actuales.*

De momento, la reforma introducida por el Real Decreto 1289/1991 de 2 de Agosto y la Ley 19/1992 de 7 de Julio abordan tan sólo la remodelación de algunos aspectos del esquema de financiación diseñado por la Ley 2/1981 del Mercado Hipotecario. Básicamente puede decirse que se ha intentado salvar el principal defecto de esta ley: Su falta de capacidad de adaptación al marco económico actual.

La Ley 2/1981 arranca en efecto de una situación de partida en la que empezaban a vislumbrarse ciertos signos de recuperación de la crisis económica. En este contexto el Estado apuesta por el sector inmobiliario, permitiendo la desgravación fiscal por la primera y segunda vivienda de hasta el

17% del valor de la inversión (en la actualidad han desaparecido los beneficios fiscales para las segundas viviendas y las primeras viviendas sólo desgravan al 15% del importe de la inversión), así como el subsidio de intereses de los créditos concedidos para las Viviendas de Protección Oficial; y la elaboración de la Ley 2/1981 trata de configurar un sólido y eficaz Mercado Hipotecario que, al permitir la movilización de los préstamos hipotecarios, constituyese un firme instrumento de apoyo al sector de la construcción y de la vivienda.

Sin embargo, la paulatina desaparición de los beneficios fiscales, el boom inmobiliario y la elevación acelerada del precio del suelo y las viviendas, colocó al sector en una situación muy distinta de aquélla de la que arrancó, y que fue el marco de la Ley 2/1981.

Por otra parte, se han operado cambios en la configuración de los títulos hipotecarios diseñados por esta Ley. El sistema financiero ha evidenciado en los últimos tiempos y como consecuencia de la política económica del Gobierno, importantes alzas de los tipos de interés como ya hemos señalado. Al mismo tiempo, las cédulas hipotecarias, protagonistas de la Ley 2/1981, fueron perdiendo sus atractivos económicos y fiscales primitivos, de forma que no se distinguían suficientemente del resto de los títulos del mercado de capitales.

Todo este cúmulo de circunstancias explica que las entidades hayan financiado préstamos hipotecarios a largo plazo a partir de recursos captados a corto, lo cual es financieramente inadecuado. La debilidad de esta estructura es evidente para la entidad financiera, que, consciente de los riesgos que asume,

incrementa los intereses cobrados a los deudores hipotecarios.

Por otra parte, y en opinión de muchos expertos¹⁹⁶, no se valoran actualmente en el mercado español las ventajas específicas y características de los títulos hipotecarios, en especial la solidez de la garantía que representan los bienes inmuebles que los avalan. Quizá, la culpa de esta situación la hayan tenido, al menos en parte, los propios emisores, al otorgarle a las cédulas hipotecarias (que es el título hipotecario de mejor aceptación) el papel de alternativa a los depósitos a plazo, dotándolas en consecuencia de unos bajos tipos de interés, cuando su papel en el Mercado de valores hubiese debido ser más bien alternativo o competidor con los títulos emitidos por la Deuda Pública, y por tanto su rendimiento hubiese debido ser mayor.

Además, cada emisión de cédulas ha presentado unas características bien diferentes de la anterior o de la siguiente, se ha perdido homogeneidad, y se ha segmentado excesivamente el mercado por la diversidad de las emisiones.

El caso de los bonos hipotecarios ha sido distinto, pues ni tan siquiera han gozado de la aceptación, al menos inicial, de las cédulas.

Por tanto, la situación puede resumirse diciendo que tal como está

¹⁹⁶ Ver en este sentido:

- CUERVO, C. *"El futuro del Mercado Hipotecario Español: una alternativa"*. Revista Española de Financiación a la Vivienda, núm. 3, B.H.E., Madrid, 1987.
- CUERVO, C. *"Cambiar la ley para dinamizar el mercado"*, publicado en la Prensa el 30 de Octubre de 1989.
- DURAN, J.J. *"La cesión de préstamos mejorará el Mercado Hipotecario"* publicado en la Prensa el 2 de Enero de 1991.

diseñado el mercado, las entidades se encuentran con que tienen una cartera de créditos hipotecarios movilizables teóricamente mediante títulos hipotecarios pero que, en la práctica, les obliga a recurrir a recursos a corto plazo y, en definitiva, no les permite movilizar dicha cartera.

La situación es más preocupante si tenemos en cuenta que, de aprobarse la Directiva Comunitaria en materia de Crédito Hipotecario tal como se encuentra en su actual Proyecto¹⁹⁷, el principio rector del crédito hipotecario en nuestro país, como parte integrante de la C.E., sería el de libertad de establecimiento y reconocimiento de las técnicas propias de cada entidad según las prácticas de su país de origen, es decir que se abandonaría la vía de la armonización y se recurriría directamente al reconocimiento de técnicas financieras mutuamente entre cada país.

Esto colocaría a España en una situación de clara desventaja frente a sus competidores europeos a menos que se abordase una reforma que se acepta como necesaria pero cuyo alcance es discutible.

Los pasos de la actual reforma del Mercado Hipotecario son tres:¹⁹⁸

Primero.- Se ha potenciado la figura de las participaciones hipotecarias y se ha extendido como título valor utilizable por las entidades de inversión colectiva, fondos de pensiones y compañías de seguros.

¹⁹⁷ Vid. epígrafe 5.7 de este mismo Capítulo.

¹⁹⁸ GUITARD, J.: "El Mercado Hipotecario endereza la dirección". Actualidad económica núm. 1666, Mayo de 1.990, págs. 75 y 76.

Efectivamente, la Orden Ministerial de 26 de Febrero de 1991 (B.O.E. de 5 de Marzo de 1991) sobre inversiones de las Instituciones de Inversión Colectiva en Títulos del Mercado Hipotecario determina que los títulos hipotecarios negociados en el Fondo Público de Regulación del Mercado Hipotecario se consideren valores aptos para la inversión del activo de dichas instituciones.

Asimismo, con posterioridad, el R.D. 1289/1991 de 2 de Agosto (B.O.E. de 10 de Agosto) ratifica que las participaciones hipotecarias pueden servir para cubrir las reservas técnicas de las entidades de inversión colectiva.

Segundo.- Se dota a las participaciones hipotecarias del carácter de cesión de créditos hipotecarios.

Esta reforma ya se ha aprobado parcialmente con el Real Decreto 1289/1991 de 2 de Agosto, puesto que en el caso de las participaciones hipotecarias que se emitan "*a término*", es decir, sin pacto de recompra, el crédito participado se dará de baja del balance del emisor y no se computará como activo de riesgo para éste.

Tercero.- Esta fase necesita no ya de un Decreto-Ley sino de una Ley, puesto que va a modificar en profundidad la normativa anterior. En este sentido se aprueba la Ley 19/1992. Este aspecto de la reforma pretende crear un grado suficiente de "*especialización institucional del mercado para la captación y*

movilización de carteras hipotecarias"¹⁹⁹. Se trata, en suma de crear una central de refinanciación.

Vamos a analizar a continuación con más detenimiento las reformas adoptadas.

5.6.2. Reformas dirigidas a potenciar la transmisión de los préstamos hipotecarios

5.6.2.1. Participaciones hipotecarias

Como ya señalamos en el apartado específicamente desarrollado para el análisis de las mismas²⁰⁰, las participaciones hipotecarias fueron una de las principales novedades del nuevo marco legislativo constituido por la Ley 2/1981. Sin embargo, su desarrollo práctico ha sido escaso, en parte por la estricta regulación que las regulaba y que exigía que la transferencia de cualquier crédito hipotecario se llevara a cabo -en exclusiva- a través del otorgamiento de Escritura Pública.

El artículo 15 de la Ley 2/1981 regula el régimen de las participaciones hipotecarias, a través de las cuales el emisor pretende hacer participar a terceros en todo o parte de uno o varios créditos hipotecarios de su cartera, mediante la

¹⁹⁹ RODRIGUEZ LOPEZ, J., Presidente del BHE a Actualidad Económica núm. 1666, Mayo de 1990, pág. 75.

²⁰⁰ Vid. el apartado 5.5.3 de este capítulo de nuestra Tesis Doctoral.

emisión de dichos títulos valores. La Ley 2/1981 otorga a esta figura fundamentalmente el carácter de cesión de crédito: el titular de una participación goza, según la Ley, de acción contra la Entidad emisora del título en el caso de que haya sido ésta la que incumpliera alguna obligación, o bien contra el deudor hipotecario en igualdad de derechos que el acreedor hipotecario -que es la Entidad emisora- en caso de que fuese éste el que incumpliese alguna de sus obligaciones. El partícipe puede incluso compeler al acreedor hipotecario para que ejecute la hipoteca y si pasados 60 días no lo hiciera, puede subrogarse en dicha ejecución y percibir la parte que le corresponda según su participación en el crédito.

Como ya hemos señalado, la participación otorga al partícipe una fracción del crédito, que es así cedido en distintas proporciones según el valor de cada participación.

Estas cesiones se instrumentan en títulos hipotecarios llamados precisamente participaciones hipotecarias. Las participaciones pueden emitirse en cualquier momento de la vida del crédito hipotecario, pero su interés nunca puede estar por encima del de aquél y su plazo nunca puede superar al que quede para el vencimiento del crédito. De ahí que quedara plenamente justificada la idea de que la Ley 2/1981 le otorga el carácter de cesión del crédito (aunque el Real Decreto 685/1982 le priva posteriormente de este carácter).

Por otra parte, las participaciones hipotecarias podían emitirse para ser suscritas por las Entidades participantes en el Mercado Hipotecario u otras

Entidades de ahorro institucional, o bien no tener limitaciones en cuanto a los agentes que podrían suscribirlas.

En el caso de que la suscripción no estuviese limitada para dichas Entidades, habrían de emitirse mediante Escritura Pública -lo cual se justifica por el hecho de que se trata de la transferencia de un crédito- y ésta, evidentemente, no puede considerarse un medio ágil de transmisión, ni tampoco precisamente barato²⁰¹.

En el seno de la Asociación Hipotecaria Española se formó por eso, como ya vimos, un grupo de trabajo, con la intención de estudiar la forma de devolverle a la figura de la participación hipotecaria su carácter de ágil y adecuada vía de cesión de créditos.

Por otra parte, hay que recordar que esta situación de las participaciones hipotecarias era análoga a la que existía en los restantes países europeos. Sin embargo, la posibilidad de movilizar créditos hipotecarios y transmitir su propiedad a través de títulos hipotecarios, es característica del sistema norteamericano.

Precisamente el modelo de los Estados Unidos se está ya introduciendo en Europa: existe la posibilidad de transmitir préstamos hipotecarios a través de títulos hipotecarios en Francia, por ejemplo, y en España a través de la reforma

²⁰¹ Según la A.H.E. deberían unificarse los requisitos exigidos a las participaciones hipotecarias, cuya suscripción esté limitada o no lo esté, suprimiéndose la exigencia de Escritura Pública para estas últimas. Así lo hace constar ya en el Informe sobre actividades de la A.H.E. de 15 de Diciembre de 1989, pág. 9.

introducida por el Real Decreto 1289/1991, aunque con limitaciones como ya veremos y de forma más plena con la Ley 19/1992. Esta ley cubre una laguna jurídica al consagrar de forma expresa y sin reservas el derecho absoluto de separación de la participación en caso de quiebra o suspensión de pagos de la entidad emisora (art. 4.1). De esta forma la cesión de participaciones hipotecarias constituye la cesión de los préstamos hipotecarios participados por aquéllas, con la ventaja de que no precisa ni la intervención de fedatario público ni la inscripción registral, lo cual abarata los costes de dicha cesión.

De esta forma se estaban sentando las bases para establecer un sistema análogo al norteamericano. Pero para que un sistema semejante al norteamericano pueda funcionar, es necesaria además la especialización de las entidades financieras en aspectos concretos del Mercado Hipotecario y no perpetuar una situación en la cual las entidades financieras tradicionalmente especializadas como un todo- en el Mercado Hipotecario, asumen todos los riesgos del proceso, desde la concesión de los préstamos hipotecarios hasta la emisión de los títulos hipotecarios que permiten movilizar aquéllos, puesto que no podemos olvidar que el emisor tiene siempre una obligación frente al suscriptor.

En cualquier caso, lo que está claro es que la reforma ya vigente gira en torno a las participaciones hipotecarias. Con anterioridad a su aprobación, J. Guitard, subdirector general de Legislación y Política Financiera del Ministerio de Economía y Hacienda señalaba:

*"Una medida inminente, basada aún en la Ley de 1981, podrá darle una vida, (...), se trata de ir de la cédula hipotecaria a la participación hipotecaria"*²⁰²

5.6.2.2. Fondos de Titulización Hipotecaria

Como ya hemos señalado, la Ley 2/1981 concibió la figura de la participación hipotecaria como un título valor a través del cual se podría ceder un préstamo hipotecario de forma total o parcial manteniendo la entidad prestamista la administración del mismo.

En el caso de que la cesión tenga lugar entre instituciones, basta un contrato privado sin inscripción registral ni intervención de fedatario público. Los Fondos de Titulización Hipotecaria creados al amparo de la Ley 19/1992²⁰³ constituyen una de esas instituciones.

Los Fondos son patrimonios cerrados (formados por un conjunto concreto de préstamos o participaciones que no pueden ser modificados salvo excepciones tasadas) y separados (no se ven afectados por la quiebra de la entidad emisora de las participaciones, por la de la Sociedad Gestora del Fondo ni por la de los tenedores de los títulos), carentes de personalidad jurídica que están integrados, en cuanto a su activo, por las participaciones hipotecarias que agrupan (no se exige un importe mínimo al valor de los Fondos en el momento

²⁰² GUITARD, J.: *"El Mercado Hipotecario..."*. Op. cit., pág. 76.

²⁰³ Ley 19/1992 de 7 de Julio sobre Régimen de Sociedades y Fondos de Inversión Inmobiliaria y Fondos de Titulización Hipotecaria (BOE de 14 de Julio).

de su constitución), y en cuanto a su pasivo por valores emitidos en cuantía y condiciones financieras tales que el valor patrimonial neto del Fondo sea nulo.

Los valores emitidos por los Fondos no conceden derecho de crédito a sus tenedores frente al emisor -la Sociedad Gestora del Fondo- ni frente a la sociedad emisora de las participaciones que originó los préstamos hipotecarios y sin embargo, transmiten a sus tenedores los riesgos de impago y morosidad de los préstamos hipotecarios.

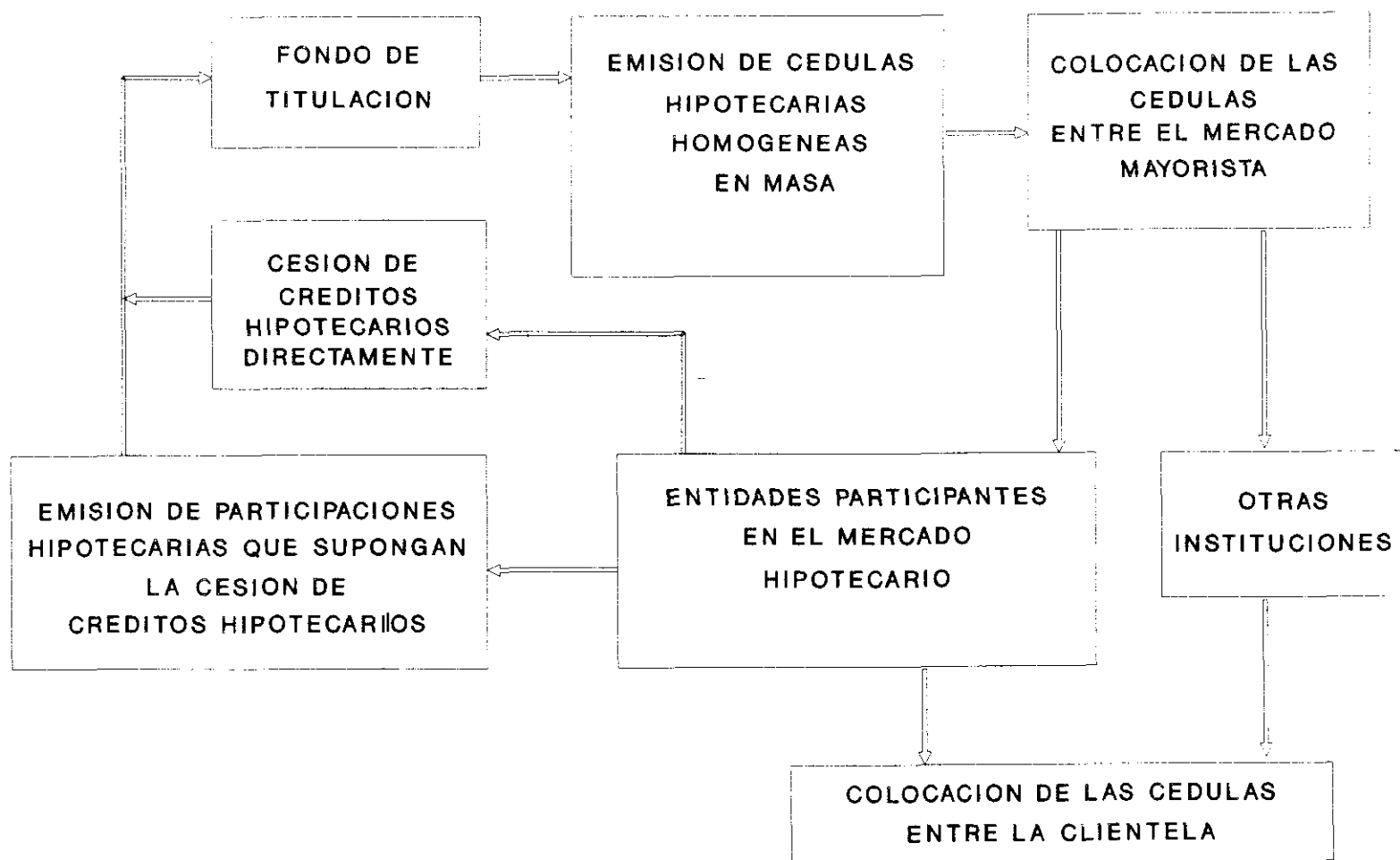
Los valores emitidos se representarán exclusivamente mediante anotaciones en cuenta y será obligatorio solicitar su admisión en algún mercado oficial u organizado en España.

La constitución de los Fondos debe llevarse a cabo por las Sociedades Gestoras de Fondos de Titulización Hipotecaria. Actualmente, carecen de limitaciones en cuanto a su capital mínimo o a la participación de personas o entidades de dicho capital, pero estará sujeta a la supervisión e inspección de la CNMV.

En su regulación, Ley 19/1992 de 7 de Julio, se establece que los Fondos de Titulización Hipotecaria estarán sujetos al Impuesto sobre Sociedades al tipo general. Las contraprestaciones satisfechas a los titulares de los valores que se emitan con cargo al Fondo tendrán la consideración de rendimientos del capital mobiliario, lo que supone en la práctica que la Sociedad Gestora deberá practicar las oportunas retenciones.

En el siguiente esquema se resume el funcionamiento de un Fondo de Titulización Hipotecaria.

ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DE LOS FONDOS DE TITULACION HIPOTECARIA



La Sociedad Gestora es la encargada de constituir el Fondo Hipotecario en Escritura Pública, presentando ésta ante la CNMV.

La Ley 19/1992 no prevé forma legal específica para las Sociedades Gestoras ni establece límites al capital de éstas ni a la participación de personas o entidades en dicho capital.

Una Sociedad Gestora puede administrar un solo Fondo, desapareciendo con él o, por el contrario múltiples Fondos constituidos por participaciones de pequeños emisores.

5.7. El actual proyecto de directiva comunitaria en materia de crédito hipotecario

El Tratado de Roma estableció como objetivo a alcanzar la formación de un mercado único de productos financieros e hipotecarios.

Sin embargo, la aplicación de la Directiva 77/780 CEE de 12 de Diciembre de 1977, basada en la coordinación de las legislaciones de los diferentes países comunitarios, ha obtenido unos resultados muy mediocres, hasta el punto de que hasta el presente la integración en esta materia es casi nula.

En parte, los pobres resultados obtenidos por la Directiva de 1977 se deben a la poca importancia que en aquel momento suponía el sector servicios en la economía de los países comunitarios frente a los sectores agrícola e industrial y al desconocimiento de sus caracteres peculiares.

En la reunión del Consejo Europeo de Junio de 1985 se exponen las líneas maestras de un proyecto de Directiva Comunitaria, que ya se había hecho público el 14 de Febrero de 1985, radicalmente distinta a la de 1977.

Este proyecto se inspira en la idea de abandonar el objetivo de coordinar y armonizar las normas y descripciones administrativas de los países comunitarios en materia de crédito hipotecario y perseguir el reconocimiento mutuo de las técnicas financieras propias de los diferentes Estados.

El proyecto, en suma, ambiciona que no sólo las entidades de crédito hipotecario puedan establecerse y prestar sus servicios libremente en el espacio de la Comunidad, sino que además puedan operar en todo ese espacio con las técnicas y prácticas que utilizan en su país de origen y sin que deban acatar la normativa del país en el que operan.

*"Desde la perspectiva de las entidades españolas, parece, no obstante, que la creación de un mercado interior europeo de crédito hipotecario sería deseable fuera precedida de un cierto grado de armonización legislativa"*²⁰⁴.

Efectivamente, las reformas adoptadas en el Mercado Hipotecario español descritas en el epígrafe anterior han procurado dotar a España de un mayor grado de competitividad en este ámbito y al mismo tiempo, armonizarla con el resto de las reglamentaciones comunitarias.

Naturalmente, la eficacia de la Directiva Comunitaria tal como se

²⁰⁴ Tal como señala CARO SANTA CRUZ, A.: "El proyecto de Directiva desde la perspectiva de las entidades españolas operadoras en el mercado hipotecario". Revista Española de Financiación a la Vivienda, nº 1, BHE, 1987, pág. 31.

formula en su proyecto queda subordinada a la liberalización de los movimientos de capitales.

El aspecto más criticado del proyecto de Directiva Comunitaria de 14 de Febrero de 1985 radica en que el país de acogida se vería obligado a aceptar leyes extranjeras y normas ajenas a su sistema jurídico y por otra parte, según los artículos 52 a 59 del Tratado de Roma, lo dispuesto por el Tribunal de las Comunidades debe subordinarse a las disposiciones de cada país comunitario que estén justificadas por razones de interés general.

Esto significa que por razones tales como salud pública, protección de medio ambiente o control fiscal se limitan las disposiciones del Tribunal de las Comunidades, con lo que podría vaciarse de contenido lo previsto en el actual proyecto de Directiva Comunitaria.

Indudablemente el debate sigue abierto y buena prueba de ello es la no aprobación de un proyecto que cuenta con más de ocho años de antigüedad, lo que confirma las dificultades de su aplicación.

CAPITULO 6

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

En este último Capítulo de nuestra Tesis Doctoral vamos a exponer las principales conclusiones de carácter general que se pueden extraer de la investigación llevada a cabo en los anteriores.

Aunque en gran medida estas conclusiones ya se han ido recogiendo lógicamente de forma tácita o expresa en cada capítulo previo, resulta no obstante de gran interés resumirlas aquí de forma más sintética y ordenada, no sólo por respetar la tradición de este tipo de investigaciones sino también porque nos permiten alcanzar una visión conjunta y más completa de su contenido.

Las principales conclusiones obtenidas son las siguientes:

- 1.- El Sector de la Construcción ha jugado y juega en general un papel fundamental en cualquier economía nacional desde el punto de vista económico y laboral, pues permite la absorción de un importante volumen de factor trabajo generalmente poco cualificado, con todo lo que eso significa en términos de aumento de la población, reducción del paro y la conflictividad social, creación de riqueza y bienestar, mejora de la distribución de la riqueza y renta nacionales...
- 2.- Es un sector especialmente vulnerable a las condiciones crediticias y al

clima económico existente, dado que le influyen enormemente los plazos de la financiación que recibe, los tipos de interés a largo plazo, las expectativas de paro e inflación, la seguridad y estabilidad en el empleo, etc., es decir un conjunto muy amplio y diverso de factores tanto estrictamente financieros como económicos en general.

- 3.- Requiere además un tipo de financiación muy particular, puesto que esta clase de actividad económica necesita fuertes desembolsos iniciales para afrontar la compra del suelo y de materiales, que no son recuperables hasta que se vendan las viviendas o edificaciones construidas y se reinicie el ciclo con la compra de nuevo suelo.
- 4.- Dentro del Sector de la Construcción destaca, por su especial relevancia, tanto puramente económica como político-social, el Subsector de la Vivienda, que hace referencia a un mercado que se ajusta con dificultad, pues la oferta de viviendas (y/o edificaciones varias) necesita cierto tiempo para poder poner éstas a disposición del comprador. Por esa razón suele considerarse más interesante para conocer la actividad del Subsector de la Vivienda el dato del número de las iniciadas en un año que el número de las terminadas en el mismo.
- 5.- La vivienda es además un producto muy heterogéneo, pues presenta grandes diferencias entre calidades y precios en función de sus dimensiones y sobre todo de su ubicación específica. A esta característica se debe que puedan coexistir en el tiempo excesos de oferta y de demanda de viviendas.

- 6.- La participación del Sector de la Construcción en el PIB español ha sido muy importante hasta 1974, descendiendo espectacularmente a partir de ese año hasta la segunda mitad de los años 80, en que recupera parcialmente su importancia relativa, entrando actualmente en un nuevo período de recesión.

De hecho, puede decirse que ha sido un sector especialmente vulnerable a la crisis entonces surgida, pues la depresión sufrida a partir de 1973 fue mayor en él que en el conjunto de la actividad económica.

- 7.- En el período comprendido entre 1974 y 1985 se produce un incesante crecimiento del desempleo en todos los sectores económicos de nuestro país y muy especialmente en el Sector de la Construcción, lo que resulta especialmente dramático si tenemos en cuenta su enorme capacidad de absorción de mano de obra poco cualificada, que es la más difícil de colocar en el mercado laboral.

Precisamente por el hecho de ser un sector económico intensivo en mano de obra no cualificada y por la creencia extendida de que puede ser un motor para el resto de la economía, la Política de Viviendas se ha utilizado tradicionalmente en España (y en otros países) como Política de Empleo, lo que ha supuesto la construcción masiva de viviendas.

- 8.- Existe además una importante cantidad de mano de obra contratada en este sector que no cumple adecuadamente la normativa laboral vigente, proliferando la existencia de subcontrataciones y la realización de trabajos en

condiciones de gran inseguridad, lo que ha colocado al sector a la cabeza de la siniestralidad por accidentes de trabajo.

- 9.- Entre las razones por las cuales este sector de nuestra economía ha sufrido más que otros las consecuencias de la crisis económica iniciada en los años 70, hay que señalar la debilidad económica de las estructuras empresariales -derivada de la absorción de mano de obra barata, baja mecanización,... - y la dependencia de una estructura financiera que ofreciese recursos a largo plazo sin grandes costes.
- 10.- Aunque la Política de Viviendas -entendida como el conjunto de actuaciones en materia de vivienda llevadas a cabo por la Administración del Estado- tiene una gran tradición en nuestro país, su aparición es tardía si se compara con el resto de los países comunitarios, en los que ya se adoptaron las primeras medidas de este tipo en tiempos de la Revolución Industrial. En España esta demora es debida en gran parte al propio retraso en el desarrollo urbano que es consecuencia de la industrialización.
- 11.- Hasta los años 80, la Política de Viviendas en España se ha venido apoyando en el fomento de la construcción de viviendas y en su disfrute en propiedad. Sin embargo, el deseado control del gasto público ha llevado posteriormente a la adopción de medidas menos costosas y dirigidas muy selectivamente a los grupos poblacionales económicamente muy débiles, a pesar de que gran parte de la población, y no exclusivamente los muy débiles económicamente, necesita ayuda para acceder a una vivienda digna.

- 12.- El Estado debe poner los medios para que el propio mercado facilite este acceso. De ésto se deduce que una Política de Viviendas moderna y coherente se debe apoyar, entre otras medidas, en la reforma del mercado de alquileres con el fin de racionalizar el uso del stock inmobiliario existente.
- 13.- El propio Estado podría dotarse de un parque de viviendas sociales en alquiler -a semejanza de lo que ha hecho el gobierno alemán- que ofrecería previo pago de una renta adaptada a las circunstancias de cada familia.
- 14.- Es urgente la reforma del mercado de alquileres en España. La existencia de viviendas de renta sin cláusula de revisión -aproximadamente el 70% del total- es socialmente injusta y económicamente ineficiente. Las reformas introducidas por el Decreto Boyer tampoco resolvieron totalmente la situación, al dejar por el contrario excesivamente indefenso al inquilino, lo que aún hace menos equitativa la permanencia de las rentas antiguas. Actualmente se debate un Anteproyecto de reforma de la L.A.U.
- El actual Anteproyecto de ley de Arrendamientos Urbanos adolece a nuestro juicio de los siguientes defectos:

- 1.- No entra en el fondo de la cuestión de las viviendas alquiladas con rentas congeladas pues sólo permite la aplicación del IPC a partir del momento de entrada en vigor de la ley y no con carácter retroactivo, dando por perdida la inflación acumulada desde la celebración del contrato.

- 2.- No tiene en cuenta la situación económica o laboral del arrendatario, aplicando unas normas determinadas en función del año de celebración del contrato y no en función de la situación de los ocupantes.
- 3.- Resulta excesivamente rígido establecer un plazo mínimo de duración de los nuevos contratos de 4 años, que puede exceder de las necesidades del arrendatario.
- 4.- Los arrendatarios de locales de negocio que hayan satisfecho un traspaso recientemente se ven perjudicados por la nueva normativa al perder todos sus derechos en un futuro próximo.

La situación del mercado de alquileres en España ha sido también un factor desencadenante del mal estado de conservación de los inmuebles, puesto que el propietario dejaba en muchos casos de invertir en éstos.

España es en este sentido el país de la CE con menor porcentaje de viviendas en alquiler -un 18,2% del total de viviendas- y sólo un 25% de los contratos de alquiler presentan mecanismos eficaces de actualización de rentas.

De este hecho se ha derivado en parte una escasa movilidad laboral en nuestro país, tanto por la dificultad de encontrar viviendas de alquiler a precios módicos como por la resistencia a abandonar viviendas de renta no revisable (dado además que una de las causas de desahucio era el abandono

de la vivienda por un plazo superior a 6 meses).

15.- En general, nuestro parque inmobiliario se encuentra en mal estado de conservación. Aproximadamente, se calcula que un 22% de las viviendas necesita importantes reparaciones. Este hecho nos lleva a plantearnos la importancia futura de la rehabilitación de viviendas como pieza fundamental de la Política de Viviendas en España. Esta actividad presenta relevantes ventajas fundamentales respecto a la obra nueva:

- a) Requiere más aplicación de trabajo que la obra nueva, por lo que puede utilizarse como estímulo al empleo.
- b) Permite reutilizar zonas céntricas y bien comunicadas, de alto valor e interés económico.
- c) Es una forma más barata que la obra nueva de racionalizar el espacio existente, máxime ante la escasez y carestía del suelo.

16.- En general, las Políticas de Viviendas aplicadas hasta el presente en España pueden clasificarse en dos grupos:

- a) Políticas de fomento al Sector de la Construcción, tratando de mejorar la cantidad y la calidad de las viviendas. Este tipo de políticas, también llamadas "*de acceso*", son a largo plazo.
- b) Políticas de reactivación económica, tratando de estimular la creación de puestos de trabajo. Son políticas de empleo aplicadas a corto plazo.

Naturalmente, en ocasiones se han perseguido simultáneamente los dos

tipos de objetivos descritos, aunque uno de ellos lo haya sido indirectamente, pero generalmente el objetivo prioritario en las Políticas de Viviendas aplicadas en España ha sido el segundo. Por esta razón siempre ha prevalecido la *"ayuda a la piedra"* frente a las ayudas a los adquirentes o a la demanda.

En general, se ha construido a favor de quienes pudiesen hacer frente a los pagos, por lo que no se utilizaron los criterios lógicos de una política social de viviendas, de lo que se ha derivado una mala distribución de las viviendas construidas con fondos del Estado.

- 17.- Para obtener una visión más amplia y exacta de lo que puede concluirse de lo sucedido con la Política de Viviendas aplicada en nuestro país hay que dividirla en nuestra opinión en dos períodos:

- A) Hasta 1976 se produce una masiva construcción de viviendas de muy dudosa calidad. Se trataba generalmente de viviendas destinadas a la venta -no al alquiler- y un enorme porcentaje de las mismas fue construido directamente por el Estado, es decir, que eran V.P.O. de promoción pública.

En este período las ayudas se dirigían fundamentalmente al promotor o a la oferta (*"ayudas a la piedra"*) y se producían grandes desviaciones de sus lógicos adjudicatarios: se construía en zonas turísticas y muchas viviendas pasaban a ocuparse como segundas residencias.

Este tipo de política de impulso a la oferta cayó en desuso por la propia crisis económica -traducida en elevadas tasas de paro, inflación, endurecimiento de los créditos,... - y la necesidad de controlar el gasto público. Pero también es cierto que esta política se agotó en cierto modo en sí misma pues la masiva construcción de viviendas redujo el déficit existente de las mismas en términos cuantitativos, aunque persistiera en términos de calidad.

- B) Después de 1976 la Política de Viviendas cambió de signo, dirigiéndose fundamentalmente a apoyar a la demanda y no a la oferta.

Al mismo tiempo, se reestructuró el origen de las ayudas a la vivienda, apelando a convenios con las entidades financieras que permitiesen reducir los costes de estas intervenciones.

Sin embargo, se acusó la propia crisis económica al no lograrse los objetivos fijados y quedar cuestiones importantes pendientes, sin resolver, como la lucha contra la especulación, la reforma de la ley del suelo y la reforma del mercado de alquileres.

Ante la falta de resultados se volvieron a adoptar medidas encaminadas a incrementar el empleo con las *"ayudas a la piedra"* que habían caracterizado el período anterior.

A mediados de los años 80 se asistió a una reactivación económica que se tradujo en un fuerte impulso de la construcción de viviendas

libres. Este boom inmobiliario se produjo sin embargo en realidad de espaldas a la Política de Viviendas aplicada.

18.- La actual Política de Viviendas se recoge en el Plan 1992-1995.

En dicho Plan se amplía el número de beneficiarios y se reconoce tácitamente la necesidad de ayudas a un sector más extenso de la población de lo que se había venido haciendo en el pasado inmediato.

Al mismo tiempo, se favorece el ahorro-vivienda, otorgándose subvenciones superiores a las normales cuando exista ahorro acumulado previo.

Se ofrecen también ayudas específicas para los adquirentes de una vivienda por primera vez y se diseña una nueva modalidad de ayudas para las viviendas a "*precio tasado*", que son V.P.O. en segunda o posterior transmisión y viviendas libres que vayan a constituir la residencia habitual de sus ocupantes y cuyo precio máximo sea de once millones de pesetas y su superficie no supere 120 m².

Se refuerza además la llamada "*rehabilitación estructural de edificios*", que es la rehabilitación de edificios de más de 30 años.

19.- Las principales novedades del Plan 1992-1995 son por una parte sus objetivos -100.000 viviendas al año nuevas (libres o protegidas), usadas y rehabilitadas que se ofrezcan en régimen de propiedad o de alquiler- y por otra sus instrumentos -fundamentalmente la reforma del mercado de alquileres (aún pendiente), la reforma del Mercado Hipotecario y la reforma de la legislación de los fondos de Inversión Inmobiliaria- así como la

posibilidad de reconsiderar cada 5 años el derecho de cualquier beneficiario a percibir subsidios.

Hay que señalar, por otra parte, que la decisión de ayudar a 460.000 familias en 5 años sólo significaría en caso de lograrse satisfacer el 5% de las necesidades de vivienda estimadas por el Comité de Expertos del MOPT.

- 20.- En conclusión, el Plan 1992-1995 pretende poner fin a la construcción masiva de viviendas con fondos públicos, estimular en mayor medida la demanda que la oferta con el fin de ofrecer una Política de Viviendas muy selectiva -a pesar de haber ampliado el número de beneficiarios- y terminar con la práctica de confundir la Política de Viviendas con Política de Empleo como se ha acabado haciendo tradicionalmente cuando las cifras de desempleados alcanzaban niveles alarmantes.

Estas pretensiones del Plan 1992-95, diseñadas bajo unas previsiones de crecimiento económico muy optimistas, han chocado, sin embargo, con una realidad muy hostil a sus objetivos. Así, el espectacular aumento del desempleo vivido actualmente por la economía española hace suponer que volverá a utilizarse la Política de Viviendas como Política de Empleo.

El principal defecto del Plan 1992-95 por otra parte, ha resultado ser su falta de realismo, pues en 1992 se produjo una reducción del ritmo de actividad de la construcción del 6%, con una pérdida de 104.100 puestos de trabajo. En particular, la construcción pública decayó un 10%, mientras que la privada lo hizo en un 4%. La construcción total de viviendas -pú-

blicas y privadas- experimentó una regresión del 7% respecto al año anterior.

Para 1993 se prevé además actualmente un descenso del 4% en la actividad constructora, con las consiguientes pérdidas de puestos de trabajo.

Todas estas circunstancias hacen suponer que el Plan 1992-1995, en su redacción actual, ha quedado desbordado por las circunstancias y debería ser reformado o sustituido por una estrategia mucho más enérgica a la vista de la depresión del sector. El gobierno surgido en las últimas elecciones deberá plantearse, pues, entre sus objetivos esta reforma.

- 21.- Dada la importancia que la compra de una vivienda tiene en el presupuesto de una familia media, generalmente las economías domésticas recurren a financiación externa para hacer frente a esta inversión. De ahí podemos concluir que la evolución de los tipos de interés y el plazo de amortización de los créditos son variables fundamentales a la hora de tomar una decisión en este sentido y que cuando el mercado no ofrece una financiación adecuada y la compra de una vivienda se convierte en algo inaccesible para las familias de bajos recursos, el Estado debe poner en marcha políticas de ayuda para corregir estas desviaciones.

Sin embargo, la eficacia de estas ayudas -y en suma de la Política de Viviendas- depende en gran medida de la existencia de mecanismos de financiación a largo plazo ofrecidos por el mercado y que sí sean válidos para un importante sector de la población, ya que el Estado no debe

sustituir con su Política de Viviendas al mercado, sino tan sólo complementarlo.

- 22.- Durante buena parte de la historia de la Política de Viviendas llevada a cabo en nuestro país y que abarca hasta los años 70 aproximadamente, la Política de Viviendas era independiente del marco financiero existente: es la etapa de la llamada "*financiación privilegiada*".

Así, hasta los años 70 el coeficiente de préstamos de regulación especial que debían cumplir las Cajas de Ahorros -y también su propia vocación- así como la gran participación del Crédito Oficial fueron los pilares sobre los que se asentó la financiación privilegiada a la vivienda.

Sin embargo, la crisis económica iniciada a principios de los años 70 aconsejó la adopción de una política monetaria restrictiva que elevó los tipos de interés y agudizó la crisis del Sector. Asimismo, la liberalización del sistema financiero iniciada en 1977 hizo entrar en crisis a este mecanismo, al materializarse entre otras medidas en la desaparición o paulatina reducción de los coeficientes de inversión obligatorios.

En conclusión, hasta los años 70 puede decirse que el Estado sustituyó al mercado en la financiación a la vivienda, impidiendo el desarrollo de un sistema autónomo de financiación más acorde con los criterios del mercado.

Así puede decirse que la Política de Viviendas en España se ha visto beneficiada por una financiación en general más favorable que la ofrecida en el mercado libre, pero también se ha visto en cierto modo perjudicada

por este hecho al impedirse la creación de un sistema autónomo de financiación a la vivienda.

23.- Con la liberalización del sistema financiero se produce un cambio de orientación importante al desarrollarse la financiación a la vivienda libre, aunque el cambio no es total pues una de las principales novedades de la financiación pública a la vivienda en los años 80 son los *"Convenios"*, basados en una fuerte subsidiación de intereses a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, que perpetúan en cierto modo el intervencionismo característico de la Política de Viviendas hasta ese momento.

24.- Durante los años 1980 a 1985 se produce una reorganización de la financiación a la vivienda ofrecida por el mercado: las Cajas de Ahorros reducen la financiación a V.P.O. e incrementan la financiación a la vivienda libre; la Banca privada incrementa su participación en la financiación a la vivienda, dirigiéndose a la vivienda libre fundamentalmente a través de las SCH creadas con la ley del Mercado Hipotecario de 1981 y a través de los Convenios; y el Crédito Oficial a la vivienda se reestructura a través de la disolución del BCC absorbido por el BHE.

En conclusión, a partir de 1980 se van creando paulatinamente mecanismos autónomos de financiación a la vivienda, independientes de la financiación ofrecida por el Estado.

25.- A partir de 1985 el papel del Estado en la Política de Viviendas se centra en efecto en la creación de los canales necesarios para que surjan de forma

natural mecanismos de financiación a largo plazo y se refuercen los ya existentes.

De esta forma, el Estado deja de protagonizar la Política de Viviendas y permite un mayor juego del mercado, por lo que la financiación a la vivienda actualmente es más permeable que nunca al marco económico existente (expectativas de paro e inflación, tipos de interés,...). Los problemas actuales del Sector se derivan en gran medida de estos hechos.

- 26.- La paulatina creación de mecanismos autónomos de financiación de viviendas libres se vió favorecida por el auge experimentado por las mismas a partir de 1985.

Efectivamente, las entidades financieras van entrando en el crédito libre, estimuladas por el reencontrado atractivo de la garantía inmobiliaria y la especulación que vive el Sector a partir de 1985.

Al mismo tiempo, se generaliza la inversión en bienes inmuebles como forma de mantener riqueza, favorecida por la desgravación fiscal, lo que alimenta una fuerte demanda de viviendas libres que hace elevarse el precio de éstas.

- 27.- El boom inmobiliario y la inflación sufrida por las viviendas a lo largo de la segunda mitad de los años 80 y primeros de los 90 han dificultado el acceso a las familias de rentas medias o bajas, cuya demanda se desanima además por un marco económico desfavorable para una inversión a largo plazo.

Estos hechos han vuelto a abrir el debate respecto a si el Estado debe financiar este acceso y hasta qué punto debe dejar actuar a las fuerzas del mercado.

La necesidad de controlar el gasto público ha llevado a la Administración a ofrecer directamente sus ayudas a un sector cada vez más minoritario de la población -a la vez que la crisis económica ha ido ampliando el número de demandantes de dichas ayudas- y al mismo tiempo a sentar las bases para un sistema de financiación a la vivienda libre adecuado, es decir que reúna 3 requisitos fundamentales:

- a) Que ofrezca financiación a largo plazo.
- b) Que los recursos sean ajenos al propio Sector de la Vivienda.
- c) Que se permita la cancelación anticipada de los préstamos.

28.- De la necesidad de atraer fondos ajenos al sector se deriva la importancia que pueden tener el Mercado Hipotecario y los Fondos de Inversión Inmobiliaria.

Los Fondos de Inversión Inmobiliaria se han visto potenciados por la ley 19/1992 de 7 de Julio, al ofrecer ventajas fiscales a este tipo de inversión. Sin embargo, sigue pendiente el problema de la liquidez del Fondo, es decir, el rescate de las participaciones del mismo.

29.- El Mercado Hipotecario puede resolver el principal problema de un sistema de financiación a la vivienda: la disparidad de plazos entre las operaciones activas y pasivas, dado que debe ofrecerse financiación a largo plazo con

recursos captados generalmente a corto plazo.

El Mercado Hipotecario permite movilizar los créditos a largo plazo, haciendo así más atractiva la afluencia de fondos hacia el Sector Vivienda.

30.- La función del Mercado Hipotecario en este sentido es doble: por una parte permite la movilización de los créditos hipotecarios al cederlos, transmitirlos o participarlos. Por otra parte, capta recursos financieros al poner en circulación títulos garantizados con hipotecas.

31.- Todos los agentes económicos involucrados se benefician de la existencia del Mercado Hipotecario:

- * para el posible suscriptor de estos títulos, el atractivo de los mismos radica en la confianza que le otorga no sólo el emisor, sino el bien inmueble hipotecado que sirve de garantía.
- * para el emisor también hay ventajas pues los títulos hipotecarios le permiten movilizar fondos que hubieran permanecido sin explotar durante el plazo de amortización del crédito.
- * para el deudor hipotecario en principio debe ser indiferente que existan o no títulos hipotecarios que movilicen los créditos que le puedan conceder, pero en la medida en que el Mercado Hipotecario incrementa los atractivos de la inversión vivienda, se verá beneficiado por la mayor facilidad en obtener éstos: se beneficiará por la existencia de un mecanismo que le garantiza la afluencia de fondos para financiar sus necesidades.

32.- El Mercado Hipotecario permite pues la transmisión indirecta de los créditos hipotecarios en una cadena sin límite a lo largo de toda la economía.

En lugar de transmitirse los créditos hipotecarios o las hipotecas mismas, se transmiten títulos valores que los incorporan y que están garantizados por aquéllos.

En conclusión, tan necesario es que funcione perfectamente el Mercado Hipotecario primario como el secundario y, por otra parte, cuanto más fácilmente transmisible sea un título hipotecario, más atractivo puede resultar obviamente invertir en él, pues la inversión es fácilmente recuperable.

33.- Consciente de la importancia de dotar a los títulos hipotecarios de un elevado grado de liquidez, la Ley 2/1981 tendió a la simplificación de trámites en la transmisión de títulos hipotecarios -y consiguientemente de los costes- estableciendo que los títulos hipotecarios fuesen transmisibles por cualquiera de los medios admisibles en derecho, incluso sin intervención de fedatario público.

Esta disposición suponía implícitamente una ventaja para los inversores al facilitar la opacidad fiscal.

Sin embargo, tras la aprobación de la Ley 14/1985 de 29 de Mayo sobre Régimen Fiscal de Determinados Activos Financieros, la transmisión debe estar intervenida por un fedatario público o por alguna de la entidades

participantes en el Mercado Hipotecario o bien por un Fondo de Regulación del Mercado Hipotecario, con lo que desaparecieron las ventajas fiscales iniciales.

Como consecuencia, la inversión en títulos hipotecarios comenzó paulatinamente a declinar, lo que llevó a replantearse una reforma de la legislación al respecto al haberse agotado las posibilidades ofrecidas por la Ley 2/1981.

- 34.- La reforma se inicia con el Real Decreto 1289/1991 de 2 de Agosto, que potencia la figura de las cédulas hipotecarias -el título hipotecario de mayor difusión- al permitir que sirviesen como cobertura para su emisión todos los créditos hipotecarios que no hayan servido como cobertura a otras emisiones de bonos y participaciones hipotecarias así como las participaciones hipotecarias que hubiesen sido adquiridas por la entidad.

Con esta disposición el Real Decreto 1289/1991 de 2 de Agosto pretende incrementar el número de cédulas en circulación y reconoce tácitamente que las participaciones hipotecarias implican la transmisión de un título hipotecario.

- 35.- La Ley 19/1992 de 7 de Julio sobre Régimen de Sociedades y Fondos de Inversión Inmobiliaria y sobre Fondos de Titulización Hipotecaria supone otro paso en las reformas iniciadas en dos sentidos:

Por una parte, esta disposición modifica la Ley 46/1984 de 26 de Diciembre reguladora de la Instituciones de Inversión Colectiva, incluyendo

entre éstas a las Instituciones de Inversión Inmobiliaria que captan fondos para invertirlos en inmuebles explotados generalmente mediante alquiler.

Por otra parte, la Ley 19/1992 permite la creación de Fondos de Titulización Hipotecaria que constituyan patrimonios cerrados, puesto que están formados por un conjunto concreto y fijo de créditos o participaciones.

Los valores emitidos por los Fondos Hipotecarios son de naturaleza peculiar pues no son obligaciones en cuanto que no confieren a sus titulares derecho de crédito frente a su emisor que es la Sociedad Gestora.

La falta de perspectiva temporal nos impide sin embargo, valorar correctamente el alcance práctico de estas reformas, en un momento (el de cerrar estas conclusiones) en que aún se procede a dar los primeros pasos en su desarrollo, con la autorización para la creación de las primeras sociedades gestoras de esos Fondos.

36.- En resumen, podemos caracterizar la situación del Subsector de la Vivienda en España de la forma siguiente:

- a) La producción de viviendas no se adecúa a las necesidades ni en localización, ni en precio.
- b) La crisis se centra en las zonas urbanas, que son las que han sufrido mayor encarecimiento.
- c) La inadecuación entre las características de lo producido y de lo demandado afecta directamente a los jóvenes en edad de emanciparse.

- d) Existen pocas viviendas en alquiler y, sobre todo, las rentas suelen ser altas.
- e) El sistema de protección diseñado es insuficiente.
- f) Se carece actualmente de instrumentos normativos y fiscales capaces de hacer frente a este problema de forma inmediata.

37.- Los pilares sobre los que debería apoyarse una Política de Vivienda capaz de afrontar los problemas anteriormente señalados son, a mi juicio, los siguientes:

- a) Es necesario un mayor compromiso de las Comunidades Autónomas en cuanto a la consecución de los objetivos. La transferencia de competencias a las CC.AA. en materia de vivienda exige la dotación de los recursos financieros necesarios para este fin.

En la práctica no existe ninguna línea preferente de crédito para la ejecución de los objetivos en materia de política urbanística de las CC.AA.

- b) No existe en España actualmente un Plan de Viviendas entendido como debe hacerse, es decir como un planteamiento global de las necesidades de vivienda, de los recursos presupuestarios de que se dispone, de los canales financieros precisos, de las necesidades de suelo, de la coordinación de las administraciones implicadas, etc.

Una muestra de estos hechos es que de las cinco medidas de oferta que debían acompañar al Plan 1992-1995 sólo se ha llevado a cabo

una de ellas: la creación de los Fondos de Inversión Inmobiliaria de edificios dedicados al arrendamiento. (No se ha realizado, sin embargo, la reforma del mercado de alquileres, no se ha fomentado el parque de viviendas en alquiler, no se han revisado las ayudas para la adquisición de viviendas usadas y no se ha regulado la financiación directa a las CC.AA. para que lleven a cabo sus competencias en materia de vivienda tal como se había previsto en el Plan).

Resulta a mi juicio imprescindible, pues, elaborar un Plan completo que solucione los problemas planteados, abordándolos desde puntos de vista diferentes y vigilando la consecución de los objetivos marcados. Y es tan importante la elaboración de este Plan global como el seguimiento posterior del mismo.

- c) Si se quiere abordar seriamente el problema de la vivienda en España y mejorar el grado de protección es indispensable incrementar los recursos disponibles tanto presupuestarios como financieros.

En España los recursos que se asignan a la Política de Viviendas suponen el 0,85% del PIB, mientras que en el resto de la CE se elevan al 2% aproximadamente.

A modo de ejemplo, el MOPT ha estimado la necesidad de 309.000 millones de pesetas procedentes de los Presupuestos para el logro de

los objetivos del Plan 1992-1995, pero en 1992 sólo dispuso de 6000 millones. Y en materia de recursos financieros también se han recortado a lo largo de 1992 los acuerdos con las entidades financieras firmantes de convenios con el MOPT.

Naturalmente, el deseo de controlar el gasto público es la razón que justifica estos hechos, pero el recorte dificulta obviamente la consecución de los objetivos.

- d) Sigue sin existir una auténtica política de suelo, pues la ley 8/1990 de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional por seis CC.AA. y no ha sido aplicada aún ni por la Administración Central, ni por los Ayuntamientos.

Una normativa adecuada en materia de suelo debe fomentar la cesión de suelo público -propiedad de empresas públicas, entes públicos, etc.- para la construcción de viviendas protegidas.

Dichas cesiones deben realizarse además con transparencia y a precios razonables, con el fin de evitar una mayor especulación del suelo.

Aun cuando el papel de la Administración en esta materia ha quedado muy mermado dada la transferencia de competencias a las CC.AA., es importante su actuación e influencia en materia fiscal - para evitar que el mercado del suelo se convierta en refugio de

dinero negro - y para tutelar la financiación de las expropiaciones necesarias.

- e) Sigue existiendo una normativa en materia de alquileres inadecuada a pesar de que existe un Anteproyecto de L.A.U. aún en debate.

Una primera valoración del mismo permite afirmar a mi juicio que ofrece acertadamente un tratamiento distinto a las viviendas utilizadas como vivienda habitual a sus otros usos posibles (locales de negocio y segundas residencias), pero da erróneamente el mismo tratamiento a todos los arrendatarios de viviendas con rentas antiguas con independencia de su situación socioeconómica (no contempla el caso de los pensionistas, minusválidos,...).

El nuevo Anteproyecto de L.A.U., por otra parte, limita el derecho de traspaso en los locales de negocio, lo que a mi juicio es correcto, a aquellos casos en que el nuevo arrendatario desempeñe una actividad análoga al antiguo, pero deja indefensos, en mi opinión, a aquellos inquilinos que han satisfecho recientemente un derecho de traspaso.

En cuanto al tema de las rentas congeladas, la actualización de rentas conforme al IPC de cada año y sin carácter retroactivo implica de hecho la perpetuación de una situación análoga a la que existía con anterioridad.

- f) Cualquier política de vivienda es inviable sin la ayuda de la iniciativa privada. La construcción de V.P.O. de promoción privada se en-

cuentra bajo mínimos porque los módulos fijados por la Administración y por tanto los precios máximos de estas V.P.O. no son realistas, pues en su determinación juega un papel muy importante la preocupación del efecto de dichos módulos sobre el IPC.

- g) Es necesario profundizar en la reforma del Mercado Hipotecario como pilar básico que es de la Política de Viviendas.

A mi juicio sería deseable permitir la titulación de los créditos hipotecarios de modo autónomo por las entidades financieras.

Al mismo tiempo, debe ofrecerse una desgravación fiscal a los suscriptores de títulos hipotecarios y se debe incrementar la garantía ofrecida a las entidades financieras en los préstamos privilegiados que se otorguen a familias de bajo nivel de renta.

- h) Sería también deseable que la Banca Pública ofreciese ayudas financieras a aquellos sectores necesitados de las mismas para acceder a una vivienda que no encajen a causa de sus ingresos dentro de los esquemas del segmento protegible, a pesar de su escaso ahorro acumulado, como es el caso de los jóvenes.

- i) Es indispensable modificar la fiscalidad de la vivienda en dos sentidos: apoyando la construcción y promoción de viviendas sociales y beneficiando a los adquirentes de viviendas que vayan a ser utilizadas como residencia habitual.

También resulta justo ofrecer una ayuda fiscal realista a los ocupantes de viviendas en régimen de alquiler.

Este conjunto de medidas y reflexiones recogidas a modo de conclusión y obtenidas a partir de una cuidadosa y exhaustiva investigación del Subsector de la Vivienda desde diferentes ángulos recogida en esta Tesis Doctoral permitiría a mi juicio dar por fin cumplimiento al art. 47 de la Constitución:

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes políticos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

BIBLIOGRAFIA

- ALBERDI, B.: *"La evolución del mercado inmobiliario: Madrid"*. Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 10. Ed. BHE. Madrid, 1989.
- ALBI, E. y GARCIA ARIZNAVARRETA, J.L.: *"Sistema Fiscal Español"*. Ed. Ariel. Barcelona, 1991.
- ALCAIDE, A., FERNANDEZ DIAZ, A. y RODRIGUEZ SAIZ, L.: *"Análisis económico del Sector de la Construcción"*. Ed. CUNEF. Madrid, 1982.
- ALCAIDE, C.: *"La rehabilitación en España hoy y perspectivas de futuro"*. Revista Situación 1988/2. Madrid, 1988.
- ALGUACIL, J y DENCHE, C.: *"A vueltas con el alojamiento: oferta versus necesidad"*. ALFOZ núm. 87/88. Marzo, 1992.
- ARIAS MOREIRA, J.C.: *"La Banca Oficial en España"*. Ed. I.E.F-I.C.O. Madrid, 1986
- ARMENGOL JOVER, A.: *"Fiscalidad y Vivienda en España y países de la CE"*. Ed. Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria. Madrid, 1990.
- ASOCIACION HIPOTECARIA ESPAÑOLA: *"Jornadas sobre Mercado Hipotecario español"*. Ed. AHE. Madrid, 1991.
- AYUCAR BERGER, P., LEVENFELD, G. y ROCH PEÑA, F.: *"Notas sobre Política de Vivienda"*. Ed. BHE. Madrid, 1989.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID: *"Plan Especial de Protección y Conservación de Edificios y Conjuntos Histórico-Artístico de la Villa de Madrid"*. Madrid, 1989.
- BAENA DEL ALCAZAR, M.: *"Las Viviendas de Protección Oficial en el ordenamiento español"*. Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1968.
- BAIGES, J., MOLINAS, C. y SEBASTIAN, M.: *"La economía española 1964-1985: datos, fuentes y análisis"*. Ed. IEF. Madrid, 1987.
- BARJA PEREIRO, J.: *"Legislación española sobre viviendas en arrendamiento"*. Revista Española de Financiación a la Vivienda núms. 8-9. Ed. BHE. Madrid, 1989.

- BHATTI, M.: *"From consumers to prosumers: housing for a sustainable future"*. Housing Studies núm. 2. Abril, 1993.
- BAUDHUIN, J.: *"Las instituciones europeas de crédito hipotecario ante la propuesta de directiva comunitaria"*. Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 1. Ed. BHE. Marzo, 1987.
- BENAVIDES DEL REY, J.L.: *"La movilización de activos hipotecarios y su problemática registral"*. Conferencia pronunciada en los Cursos de Verano de la UIMP. Santander, Julio de 1982.
- BENDALA, E.: *"Libertad vigilada para los alquileres"*. Actualidad Económica núm. 1671. Junio, 1990.
- BERNALDO DE QUIROS, C.: *"El Instituto de Reformas Sociales"*. Revista del Trabajo núm. 25. Madrid, 1969.
- B.H.E.: *"Proposición de Directiva del Consejo de Ministros de la CEE sobre el establecimiento y prestación de servicios en el terreno del crédito hipotecario"*. Documento interno del BHE núm. 1, 1986.
- B.H.E.: *"El marco de la Política de Vivienda en 1989"*. Documento interno. Primavera de 1989.
- BOLEAT, M. y COLES, A.: *"The mortgage market. Theory and practice of housing finance"*. Allen and Unwin. Londres, 1987.
- BUSQUETS, J., FERRER, A. y CALVET, L.: *"Evaluación de las necesidades de rehabilitación"*. Ed. MOPU. Madrid, 1985.
- BUTTERWORTH, G.: *"Housing Finance in Europe"*. Ed. Council of Mortgage Lenders. Londres, 1990.
- CALLEN, T.S. y LOMAX, J.W.: *"The developement of the Building Societies sector in the 1980's"*. Housing Finance International núm. 3. Marzo, 1991.
- CAMPOS, J.A.: *"La vivienda en el ámbito de la Comunidad Europea"*. Revista de Economía núm. 10. Julio, 1991.
- CARO SANTA CRUZ, A.: *"El proyecto de Directiva desde la perspectiva de las entidades españolas operadoras en el mercado hipotecario"*. Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 1. Ed. BHE. Madrid, 1987.

- CARRASCOSA MORALES, A.: *"El inicio de la titulización del mercado hipotecario español"*. Boletín Económico de ICE núm. 2302. Noviembre, 1991.
- CARRASCOSA, A. y SASTRE L.: *"Evolución y determinante de la inversión extranjera en inmuebles en España"*. Moneda y Crédito núm. 194. Madrid, 1992.
- CARRERAS YAÑEZ, J.L.: *"La construcción de viviendas: un análisis económico"*. ICE núm. 548. Abril, 1979.
- CARRERAS YAÑEZ, J.L.: *"Adiós a la vivienda protegida"*. España Económica núm. 3720. Julio, 1990.
- CARRERAS YAÑEZ, J.L.: *"Perspectivas de la construcción en la década de los noventa"*. Papeles de Economía Española núm. 50 Ed. CECA. Madrid, 1992.
- CASSO y ROMERO, I.: *"Moción y Proyecto de Ley sobre Movilización de la Propiedad Inmueble"*. Madrid, 1929.
- CLAPHAM, D., KEMPO, P. y SMITH, S.J.: *"Housing and social policy"*. Ed. Mac Millan, 1991.
- CLARCK, C.: *"Las condiciones del progreso económico"*. Ed. Alianza Universidad. Madrid, 1980.
- COMISION DE SEGUIMIENTO DEL PLAN CUATRIENAL: *"Informe Anual"*. Años 1984 a 1987. Ed. MOPU.
- COMISION DE SEGUIMIENTO DEL PLAN TRIENAL: *"Informe Anual"*. Años 1981 a 1983. Ed. MOPU.
- CORTINA, A.: *"Las Sociedades de Crédito Hipotecario"*. Suplemento sobre el Sistema Financiero núm. 9 de Papeles de Economía Española. Ed. CECA. Madrid, 1985.
- CUERVO ARANGO, C.: *"El futuro del Mercado Hipotecario Español: una alternativa"*. Revista Española de financiación a la Vivienda núm. 3. Ed. BHE. Madrid, 1987.
- CUERVO ARANGO, C.: *"Cambiar la ley para dinamizar el mercado"*. Publicado en Expansión el 30 de Octubre de 1989.

- CURBELO, J.L. y MARTIN, V.: "*Formación de Hogares y Demanda de Viviendas: Proyecciones 1980-2010*". Revista Española de financiación a la Vivienda núm. 11. Ed. BHE. Madrid, 1990.
- CHICOTE, G.: "*Vivienda Social: el consenso exigible*". Revista Promoción núm. 2. Noviembre, 1989.
- DIAZ FRAILE, J.M.: "*La libre circulación de capitales y su incidencia en el crédito hipotecario*". Ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Madrid, 1993.
- DIRECTIVOS CONSTRUCCION (DC): "*Reforma del Mercado Hipotecario español: perspectiva actual y propuesta de modificaciones*". Ed. de la Revista DC al núm. 23 de Abril, 1991.
- DIRECTIVOS CONSTRUCCION (DC): "*Coyuntura del Mercado Hipotecario español: perspectivas de evolución*" y "*Recursos e inversiones del MOPT en 1993*". Ed. de DC al núm. 42 de Enero, 1993.
- DIRECTIVOS CONSTRUCCION (DC): "*Incidencia del Plan de Vivienda 1992-1995*". Ed. de DC al núm. 44 de Marzo, 1993.
- DURAN HERRERA, J.J. y SANTILLANA DEL BARRIO, A.: "*Configuración del Mercado Hipotecario Español*". Suplemento sobre el Sistema Financiero núm. 1 de Papeles de Economía Ed. CECA. Madrid, 1983.
- DURAN HERRERA, J.J.: "*La cesión de préstamos mejorará el Mercado Hipotecario*". Publicado en el Diario Expansión el 2 de Enero, 1990.
- ESPEJO, I.: "*La fiscalidad de la vivienda en la reforma del IRPF*". Cuadernos de Actualidad 5/1990. Ministerio de Economía y Hacienda e Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1990.
- EZQUIAGA DOMINGUEZ, J.M.: "*Madrid, entre la operación derribo y la rehabilitación del centro: la incidencia de las normativas edificatorias en la salvaguarda de la ciudad histórica*". Revista Ciudad y Territorio núm. 70. Madrid, 1986.
- FREIXAS, X.: "*El Mercado Hipotecario Español: situación actual y proyecto de reforma*". FEDEA. Madrid, 1991.
- FREIXAS, X.: "*El crédito hipotecario en España y el reto del mercado europeo*". Spanish Real State and Business núm. 19. Marzo, 1991.

- FURONES FERRERO, J.L.: "*La vivienda en arrendamiento*". Revista Española de Financiación a la Vivienda núms. 8-9. Ed. BHE. Madrid, 1988.
- FURONES FERRERO, J.L. y BARJA PEREIRO, J.: "*La vivienda en alquiler*". Revista Situación 1988/2. Madrid, 1988.
- FURONES FERRERO, J.L. y MARTIN JADRAQUE, M.R.: "*Necesidades de Vivienda*". Revista Situación 1988/2. Madrid, 1988.
- GAGO, J.: "*La situación de la vivienda en Madrid: Hoy como ayer, casi*". ALFOZ 77/78. Febrero, 1991.
- GAMIR, L. (Coordinador): "*Política Económica de España*". Alianza Universidad Textos. Madrid, Noviembre de 1993.
- GARCIA DE BLAS, A.: "*La financiación del Sector de la Vivienda en el nuevo diseño de la Política de Vivienda*". Revista Española de Financiación a la Vivienda núms. 4-5. Ed. BHE. Madrid, 1988.
- GOMEZ, P., LEAL, J. y PRATS, F.: "*El suelo residencial en Madrid: la quiebra de las políticas vigentes*". Publicado en el Diario El País los días 24 y 25 de Abril, 1989.
- GOMEZ, P., LEAL, J. y PRATS, F.: "*Vivienda: la gravedad de una nueva crisis social*". Publicado en el Diario El País el día 8 de Abril, 1989.
- GOMEZ, P.: "*Actuar sobre el ciclo de la vivienda*". ALFOZ 77/78. Febrero, 1991.
- GOMEZ CHURRUCA, R.: "*Estadísticas referentes al mercado de la vivienda y al subsector de la construcción con él relacionado*". Revista Española de Financiación a la Vivienda núms. 18-19. Ed. BHE. Madrid, 1992.
- GOMEZ DE MIGUEL, J.M.: "*La Financiación privilegiada al Sector de la Vivienda*". Revista Economistas núm. 30. Madrid, 1988.
- GOMEZ DE MIGUEL, J.M.: "*Estrategias de los intermediarios financieros en el mercado hipotecario*". Revista de Economía núm. 10. Julio, 1991.
- GOMEZ RIVAS, L.J. y ROSELL, B.: "*¿Quién paga el alquiler?*". Actualidad Económica núm. 1739. Octubre, 1991.

- GONZALEZ HABA, J.L.: "*1987: Ultimo año del Plan Cuatrienal*". Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 1. Madrid, 1987.
- GONZALEZ-PARAMO, J.M. y ONRUBIA FERNANDEZ, J.: "*El gasto público en vivienda: algunas reflexiones*". Cuadernos de Actualidad núm. 8. Agosto, 1991.
- GONZALEZ-PARAMO, J.M. y ONRUBIA FERNANDEZ, J.: "*El gasto público de la vivienda en España*". Hacienda Pública Española núm. 120/121 Ed. Ministerio de Economía y Hacienda e IEF. Enero, 1992.
- GUILLEN, A.L., SAN PEDRO, H.A. y TINAUT, J.J.: "*Evolución de la política de vivienda entre 1978 y 1987*". Revista Situación 1988/2. Madrid, 1988.
- GUILLEN ZANON, A. y ZUÑIGA MOLLEDA, J.L.: "*Comentarios a la legislación de V.P.O.*". Madrid, 1982.
- GUITARD, J.: "*El Mercado Hipotecario endereza la dirección*". Actualidad Económica núm. 1666. Mayo, 1990.
- HAMMETT, C., HARMER, M. y WILLIAMS, P.: "*Safe as houses*". Ed. Paul Chapman Publishing, 1991.
- HERNANDEZ ARMENTEROS, J.: "*La Banca Pública en España*". Ed. I.E.F. e I.C.O. Madrid, 1986.
- HERNANDEZ CRESPO, C.M.: "*Aspectos registrales*". Ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional del Mercado Hipotecario. Madrid, Octubre, 1984.
- HIERRO RECIO, L.A., CARRILLO VARGAS, A.M., RIDAO CARLINI, M.L. y MORILLO MORENO, M.: "*Un modelo para el análisis del gasto en vivienda*" ICE núm. 707. Julio, 1992.
- INE: "*Resultados de los censos de Población y viviendas de 1991*".
- INFORME DE LA COMISION DEL COMITE CENTRAL: "*Los graves problemas de la carestía de la vivienda y crisis de la edificación*". Imp. Tutor. Madrid, 1924.
- INSTITUTO DE PROMOCION PUBLICA DE LA VIVIENDA: "*Informe sobre la situación, tendencias y políticas a aplicar en el sector de la vivienda*". Madrid, Mayo 1983.

- INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES: "*Preparación de las bases para un proyecto de Ley de Casas Baratas*". Madrid, 1907. -
- IZQUIERDA UNIDA: "*Programa de Vivienda frente a las Elecciones Generales del 6 de Junio de 1993*". Madrid, 1993.
- JONES, L.: "*The demand for home mortgage debt*". Journal of Urban Economics núm. 1. Enero, 1993.
- JORDAN, J.M. y FUENTES, V.: "*Política de Vivienda*" en "*Política Económica de España: 2. Autonomías, sectores, objetivos*". Ed. Alianza Universidad. Madrid, 1986.
- LECINA, J.M. y PEREARNAU, J.: "*La flexibilidad en el préstamo hipotecario*". Estrategia Financiera núm. 71. Febrero, 1992.
- LEVENFELD, G.: "*La Nueva Política de Viviendas de Protección Oficial: un comentario*". Revista Española de Financiación a la Vivienda núms. 4-5. Ed. BHE. Madrid, 1988.
- LEVENFELD, G. y SOUSA, R.: "*Cuándo y porqué titularizar*". Revista Española de Financiación a la Vivienda núms. 18-19. Ed. BHE. Madrid, 1992.
- LOPEZ GARCIA, M.A.: "*Algunos aspectos de la economía y de la política de vivienda*". Working Paper 91.01. Departamento de Economía Aplicada de la UAB. Barcelona, 1991.
- LOPEZ GARCIA, M.A.: "*Subsidios y control de alquileres en la política de vivienda*". Revista de Economía núm. 10. Julio, 1991.
- LOPEZ GARCIA, M.A.: "*El informe del Comité de Expertos sobre Vivienda: una valoración tentativa*". Hacienda Pública Española núm. 122. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda e IEF. Marzo, 1992.
- LOPEZ VALENCIA, F.: "*El problema de la vivienda en España*". Ministerio de Trabajo y Previsión. Madrid, 1929.
- LORENZO DOMINGO, J.: "*Una primera aproximación al sector de la vivienda en el período 1950-1981*". Documento interno del B. España. Madrid, 1985.
- MAC LENNAN, D.: "*Maintenance and modernisation of urban housing*". OCDE. París, 1986.

- MAC LENNAN, D.: *"Nuevas funciones para las viviendas antiguas: una década de experiencia europea"*. Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 2. Ed. BHE. Madrid, 1987.
- MADRID PARRA, A.: *"El Mercado Hipotecario en España y EE.UU."*. Ed. BHE. Madrid, 1988.
- MADRID PARRA, A.: *"Consecuencias para la financiación inmobiliaria de las leyes del mercado de valores y de disciplina e intervención de las entidades de crédito"*. Banca Española núm. 236. Octubre, 1990.
- MADRID PARRA, A.: *"La movilización de los créditos hipotecarios mediante la emisión de valores (securitización)"*. Derecho de los Negocios núm. 5. Febrero, 1991.
- MAESTRE YENES, P.: *"La Política de Vivienda en España"*. Revista ICE núm. 548. Abril, 1979.
- MARCOS, C. y MASSIEU, A.: *"La evolución de los precios de la vivienda en Madrid: de la realidad al IPC"*. Economía y Sociedad núm 2, C.A.M. Junio, 1989.
- MARTEL, J.: *"El Mercado Hipotecario endereza la dirección"*. Actualidad Económica núm. 1666. Mayo, 1990.
- MARTEL, J.: *"La tercera reforma hipotecaria"*. Actualidad Económica núm. 1769. Mayo, 1992.
- MARTIN GRANIZO, L.: *"El Instituto de Reformas Sociales y sus hombres"*. Ed. Escuela Social de Madrid. Madrid, 1947.
- MARTIN JADRAQUE, R.: *"El sector de la construcción y la vivienda en la economía nacional y europea"*. Boletín Económico de ICE núm. 2227, 1990.
- MARTINEZ, L.: *"Pacto por la vivienda social"*. ALFOZ núm. 77/78. Febrero, 1991.
- MARTINEZ DE SALINAS, E.: *"El Mercado de valores"*. Ed. Aranzadi, 1992.
- MARTOS HERVAS, L.: *"Aspectos jurídicos del Mercado Hipotecario"*. Conferencia pronunciada en el BHE. Texto mecanografiado. Madrid, 1988.

- MASSIEU, A.: "*La vivienda social: una política en crisis*". España Económica núm. 3720. Julio, 1990.
- MASSIEU, A.: "*La vivienda y el IPC*". España Económica núm. 3727. Marzo, 1991.
- MASSIEU, A.: "*La vivienda en alquiler*". España Económica núm. 3730. Junio, 1991.
- MATEOS, P.: "*Dos respuestas específicas a la necesidad de suelo urbano: Rehabilitación y Parques de Oficina*". Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 10, BHE. Madrid, 1989.
- MAYAYO CHUECA, G.: "*Informe del Presidente de la Asociación Hipotecaria Española*". Ed. AHE. Madrid, varios años.
- MAYAYO CHUECA, G.: "*El Mercado Hipotecario*". DC: Directivos Construcción núm. 32. Febrero, 1992.
- MAYO, F. y MARTIN-ARTAJO, J.: "*Viviendas protegidas*". INV. Madrid, 1947.
- MEDINA, P.: "*El BHE y el Mercado Hipotecario en el contexto de los mercados financieros*". Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 16. Ed. BHE. Madrid, 1991.
- MEIJIDE CERDEIRA, J.: "*Nuevas fórmulas para la financiación hipotecaria*". DC: Directivos Construcción núm. 26. Julio, 1991.
- MINISTERIO DEL PORTAVOZ DEL GOBIERNO: "*Propuestas concretas para un nuevo diseño de la política de vivienda*". Acuerdo del Consejo de Ministros del 10 de Mayo de 1991. Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 17, BHE. Madrid, Diciembre, 1991.
- M.O.P.T.: "*Resumen y conclusiones sobre la situación de la vivienda en alquiler*". MOPT, Madrid, 1990.
- MORENO, J.R.: "*Consideraciones sobre el Plan Cuatrienal de Vivienda 1984-1987*". Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 1. Ed. BHE. Madrid, 1987.
- MORON, J.: "*Líneas de actuación en materia de política de suelo y vivienda*". ALFOZ núm. 77/78. Febrero, 1991.

- MOVILLARF, M.: "*Taux d'intérêt et niveau de la construction*". L'observateur de L'immobilier. París, Julio-Septiembre de 1987.
- MULLENDER, L.: "*El Mercado Hipotecario Europeo: participantes, técnicas financieras y titularización*". Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 16. Ed. BHE. Madrid, 1991.
- MUÑAGORRI, R.: "*El Plan Cuatrienal de Viviendas y la rehabilitación*". Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 2. Ed. BHE. Madrid, 1987.
- NARBONA, C.: "*El Mercado Hipotecario en países de la CEE*". Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 3. Ed. BHE. Madrid, 1987.
- NARBONA, C.: "*Evolución reciente del mercado inmobiliario en España*". Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 10. Ed. BHE. Madrid, 1989.
- NARBONA, C.: "*El proyecto de LAU: un reto para el Parlamento*". Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 22. Ed. BHE. Madrid, 1993.
- OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: "*L'emploi et la réhabilitation du logement en Europe*". Luxemburgo, 1986.
- OLANO REY, A.: "*Hacia un nuevo modelo de migraciones interiores en la población española*". Revista Economistas núm. 39. Madrid, 1989.
- OLIVEROS LAPUERTA, V.: "*Estudio sobre la Ley de Protección Pública a la Vivienda*". Cuadernos de Documentación de Presidencia del Gobierno núm. 31. Madrid, 1980.
- PAREJO, J.A., CALVO, A. y PAUL, J.: "*El sistema financiero en los países de la CE*". Ed. ACE. Madrid, 1993.
- PAREJO, J.A., RODRIGUEZ SAIZ, L., CUERVO, A. y CALVO, A.: "*Manual del Sistema Financiero Español*". Ed. Ariel. 6ª Ed. Barcelona, 1993.
- PARTIDO POPULAR: "*Programa de Vivienda frente a las Elecciones Generales del 6 de Junio de 1993*". Madrid, 1993.
- PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL: "*Programa de Vivienda frente a las Elecciones Generales del 6 de Junio de 1993*". Madrid, 1993.

- PEREZ BLANCO, J.M.: "*Las razones del cambio en la política de vivienda: Algunas consideraciones*". Revista Española de Financiación a la Vivienda núms. 4-5. Ed. BHE. Madrid, 1988.
- PRATS, F.: "*La necesidad de una nueva política de alquiler*". ALFOZ núm. 87/88. Marzo, 1992.
- PORCHE, J.P.: "*Le financement du logement dans les principaux pays européens*". L'observateur de l'immobilier. París, Enero, 1988.
- PULIDO, A. y FONTELA, F.: "*Construcción y Economía*" SEOPAN. Julio, 1993.
- RAFOLS ESTEVE, J.: "*La crisis de la política de vivienda en España: Elementos para un debate*". Revista Arquitectura núm. 213. Madrid, 1978.
- RAFOLS ESTEVE, J.: "*El control de alquileres como medida de la política de vivienda*". Revista ICE núm. 548. Madrid, Abril, 1979.
- RAFOLS J. y ROMERO, R.: "*¿Hacia una política autonómica de vivienda?*". Revista ICE núm. 548. Madrid, Abril, 1979.
- ROCH, F.: "*El Proyecto de la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*". Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 12. Ed. BHE. Madrid, 1990.
- ROCH, F.: "*Notas sobre política de vivienda a propósito del régimen de alquiler en algunos países europeos*". Ciudad y Territorio núm. 83-I. Enero, 1990.
- RODRIGUEZ LOPEZ, J.: "*La inversión en vivienda en España: un comentario*". Revista ICE núm. 548. Abril, 1979.
- RODRIGUEZ LOPEZ, J.: "*Financiación a la vivienda en España: la transición hacia un sistema menos intervenido*". Revista Española de Financiación a la Vivienda núms. 4-5. Ed. BHE. Madrid, 1988.
- RODRIGUEZ LOPEZ, J.: "*La evolución de la vivienda*". Revista Economistas núm. 35. Madrid, 1988.
- RODRIGUEZ LOPEZ, J.: "*Política de vivienda en España*". Ed. BHE. Madrid, 1990.

- RODRIGUEZ LOPEZ, J.: *"Innovaciones reales y potenciales del Mercado Hipotecario de los 90"*. Papeles de Economía Española núm. 44 Ed. CECA. Madrid, 1990.
- RODRIGUEZ LOPEZ, J.: *"El Banco Hipotecario y la Vivienda en Madrid"*. ALFOZ núm. 77/78. Febrero, 1991.
- RODRIGUEZ LOPEZ, J.: *"Vivienda: de política de estímulo a política social"*. Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 17. Ed. BHE. Madrid, 1991.
- RODRIGUEZ LOPEZ, J.: *"Presupuestos del MOPT para 1992: escala de prioridades"*. Revista del MOPT núm. 394. Enero, 1992.
- RODRIGUEZ LOPEZ, J.: *"La inversión en construcción y el ciclo económico 1985-1991"*. Revista Economistas núm. 54. Febrero, 1992.
- RODRIGUEZ LOPEZ, J.: *"Una aproximación a la política de vivienda en España"*. Boletín Económico de ICE núm. 2349. Diciembre, 1992.
- RODRIGUEZ LOPEZ, J.: *"Política de la Vivienda"* en la obra *"Política Económica de España"* coordinada por Luis GAMIR. Págs. 377 a 404. Alianza Universidad Textos. Madrid, Noviembre de 1993.
- ROJO, R.: *"Las Cajas de Ahorro y el Crédito Vivienda"*. Revista Española de Financiación a la Vivienda núms. 4-5. Ed. BHE. Madrid, 1988.
- ROJO DUQUE, L.A.: *"Renta, Precios y Balanza de Pagos"*. Ed. Alianza Universidad. Madrid, 1979.
- ROMAN, O.: *"El centro histórico de las ciudades: entre el asilo y el museo"*. Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 2, BHE. Madrid, 1987.
- SAENZ, A.: *"El Mercado Hipotecario Español desde la perspectiva de la Banca Privada"*. Mercado núm. 488. Mayo, 1991.
- SAN MARTIN, I.: *"La Ley del Suelo: Algunas implicaciones"*. Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 16. Ed. BHE. Madrid, 1991.
- SAN MIGUEL, M.: *"Una ayuda para cada necesidad"*. Revista del M.O.P.T. núm. 394. Enero, 1992.

- SANCHEZ CALERO, F.: "*Aspectos jurídicos del nuevo Mercado Hipotecario: Aspectos mercantiles*". Ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional del Mercado Hipotecario. Madrid, Octubre de 1984.
- SANCHEZ CALERO, F.: "*Consideraciones generales sobre la regulación del Mercado Hipotecario*". Suplementos sobre el Sistema Financiero núm. 9 de Papeles de Economía Española. Ed. CECA. Madrid, 1985.
- SANTILLANA DEL BARRIO, A.: "*Política de Vivienda*" en la obra colectiva "*Política Económica de España: 2. Autonomías, sectores, objetivos*". Ed. Alianza Universidad. Madrid, 1986.
- SANTILLANA DEL BARRIO, A., SAN PEDRO, H.A., FURONES, J.L. y TINAUT, J.J.: "*Informe sobre la financiación del Sector Vivienda durante el período 1984-1986*" Ed. MOPU. Madrid, 9 de Mayo 1983.
- SAUQUILLO, F. y ECHEVARRIA TORRES, J.: "*Hacia una política pública de vivienda en alquiler*". Revista Catastro núm. 10. Octubre, 1991.
- SEOPAN: "*Informe Anual*". Varios años.
- SERRET, A.: "*La valoración de inmuebles con la nueva Ley del Suelo*". ATASA núm. 6. Octubre, 1990.
- SOGO MIELGO, J.F.: "*Progresividad de la deducción por adquisición de vivienda habitual en el IRPF*". Cuadernos de Actualidad núm. 4. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda e IEF. Abril, 1993.
- SOUSA, R.: "*La reforma del Mercado Hipotecario*". Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 17. Ed. BHE. Madrid, 1991.
- STONE, C., ZISSU, A. y LEDERMAN, J.: "*Asset securitisation: theory & practice in Europe*". Ed. Euromoney. Londres, 1991.
- SUBIRA, J.: "*La crisis de la vivienda, sus causas, males y remedios*". Ed. Reus. Madrid, 1924.
- TAMAMES, R.: "*Estructura Económica de España*". Ed. Alianza Universidad. Madrid, 1992.
- TALTAUVULL, P.: "*La más reciente reforma del Mercado Hipotecario*". Revista de Economía núm. 10. Julio, 1991.

- TALTAVULL, P.: "*Coyuntura del sector de la construcción en España: análisis de la recesión*". Revista Economistas núm. 54. Febrero, 1992.
- TARRAFETA PUYAL, L.: "*Evolución del Crédito Oficial*". Revista Economistas núm. 30. Madrid, 1988.
- THE ECONOMIST: "*Paper houses*". Ed. del núm 7772, 15 de Agosto 1992.
- THE ECONOMIST: "*Mortgage banks in America: bigger and richer*". Editorial del núm. 7783, 31 de Octubre de 1992.
- TINAUT ELORZA, J.J.: "*Política estatal de financiación a la vivienda a partir de 1988*". Revista Situación 1988/2. Madrid, 1988.
- TINAUT ELORZA, J.J.: "*Financiación a la vivienda mediante el Crédito Oficial*". Revista Economistas núm. 30. Madrid, 1988.
- TINAUT ELORZA, J.J.: "*La Política estatal de la vivienda en los años ochenta*". Revista Catastro núm. 3. Enero, 1990.
- TINAUT ELORZA, J.J.: "*Cambios cualitativos en la política de vivienda 1988-1989*". Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 10. Ed. BHE. Madrid, 1990.
- VALDIVIESO, A.: "*Rehabilitación y política de vivienda*". Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 2. Ed. BHE. Madrid, 1987.
- VALLE SANCHEZ, V.: "*Financiación Sectorial Privilegiada en España 1975-1981*". Hacienda Pública Española núm. 78. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda e IEF. Madrid, 1982.
- VALLS SERRA, X.: "*La vivienda: una demanda social*". DC: Directivos Construcción núm. 12. Abril, 1990.
- VAQUERO GARCIA, J.L.: "*Notas acerca de la naturaleza y régimen jurídico de las participaciones hipotecarias*". Actualidad del Mercado Financiero núm. 12. Diciembre, 1991.
- VAZQUEZ DEL RIO, M.: "*Características del Mercado Hipotecario*". Revista Banca Española núm. 249. Marzo, 1992.

- VIGUERA, M.: "*Los Fondos de Inversión Inmobiliaria en España y su regulación actual*". Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 13. Ed. BHE. Madrid, 1990.
- VILLAR EZCURRA, J.L.: "*La protección pública a la vivienda*". Ed. Montecorvo. Madrid, 1981.
- VILLAR EZCURRA, J.L.: "*El vitalicio inmobiliario*". DC: Directivos Construcción núm. 16. Octubre, 1990.